

Beleidskader bodem 2012

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1	Algemeen	3
1.2	Doelstellingen.....	3
2.	Opbouw van het Beleidskader bodem 2012.....	4
3.	Afbakening.....	5
3.1	Wettelijke kaders voor de aanpak van de bodemverontreiniging in de gemeente Maastricht	5
3.2	Begrenzing van het gebied waar gemeente Maastricht bevoegd gezag is	6
3.3	Samenhang met andere (beleids)documenten.....	8
3.4	De verhouding tussen bodemgerelateerde regelgeving en andere wetten	8
3.5	Onderwerpen gerelateerd aan de Wabo, onderdeel inrichtingen	8
3.6	Geldigheidsduur	8
4.	Algemene beschrijving van de uitgangspunten en kenmerken van het bodembeleid in de gemeente Maastricht.....	10
4.1	4-sporenbeleid voor een samenhangend en logisch ruimtelijk relevant bodembeleid	10
4.1.1	4-sporenbeleid blijft het uitgangspunt	10
4.1.2	Basisfilosofie van het 4-sporenbeleid	10
4.1.3	Wijzigingen in wet- en regelgeving leiden tot nieuwe invulling van het 4-sporenbeleid	10
4.2	Voor specifieke Wbb aspecten zo veel mogelijk aansluiten bij het provinciale Beleidskader bodem 12	
4.3	Specifieke situatie van de gemeente Maastricht vraagt op enkele punten een andere invulling dan het provinciale Beleidskader bodem	12
4.4	Grootschalige diffuse verontreiniging.....	14
4.5	Puntbronnen.....	15
4.6	Bijmenging met bodemvreemd materiaal binnen de Wbb	15
4.7	Aanpak van mobiele verontreinigingen bij puntbronnen	16
4.8	Grootschalige (mobiele) grondwaterverontreinigingen	16
4.9	Aanpak voor nieuwe verontreinigingen (ontstaan op of na 1 januari 1987)	16
4.10	Bodemkwaliteitsdoelstelling in beschermingsgebieden zoals vastgelegd in de Omgevingsverordening Limburg	17
4.11	Ecologie in het stedelijk gebied.....	18
4.12	Asbest	18
4.13	Preventie/beheren/saneren	18
4.14	Handhaving	19
4.15	Bevelsbeleid	19
5.	Aanpak voormalige stortplaatsen	21
6.	Kwaliteitssysteem Bodem gemeente Maastricht.....	21
7.	Transitie bodem (naar integraal beleid in ondergrond)	22

Bijlage 1: Afkortingen en referentielijst

Samenvatting

Aanleiding

In het Beleidskader bodem 2005 heeft de gemeente Maastricht voor de eerste keer in een eigen bodembeleidskader vastgelegd welke ambities de gemeente Maastricht heeft inzake de (aanpak van de) bodem(verontreiniging), welke bodemkwaliteitsdoelstellingen de gemeente Maastricht nastreeft en hoe de gemeente Maastricht, bij het uitoefenen van haar wettelijke taken, omgaat met de bodem.

Sinds 2005 zijn er diverse ontwikkelingen geweest in het landelijke bodembeleed en de bodemgerelateerde wetgevingen. De meest relevante beleidsontwikkelingen bestaan uit het Besluit bodemkwaliteit (waarin het grondstromenbeheer geregeld is), de Wet bodembescherming en daaraan gerelateerd de van toepassing zijnde Circulaire bodemsanering en het 'Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' (waarin onder andere afspraken zijn gemaakt over de aanpak van spoedlocaties, de ruimtelijke ordening van de ondergrond en de gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen).

Deze ontwikkelingen leiden er toe dat op gemeentelijk niveau andere keuzes gemaakt kunnen/moeten worden dan de keuzes die in 2005 zijn gemaakt. Actualisatie van het Beleidskader bodem 2005 is dan ook noodzakelijk om ten volle invulling te kunnen geven aan de mogelijkheden die de huidige regelgeving kent en om tegemoet te komen aan de verplichtingen die de gemeente Maastricht heeft vanuit de diverse wettelijke kaders. Bovendien is actualisatie nodig omdat het Beleidskader bodem 2005 een beperkte geldigheidsduur kent.

Doelgroep

Het Beleidskader bodem 2012 is primair bedoeld voor interne en externe deskundigen op bodemgebied die op zoek zijn naar de specifieke richtlijnen en procedures met betrekking tot de bodem in de gemeente Maastricht. Door in het Beleidskader bodem 2012 zo veel mogelijk te verwijzen naar andere documenten blijft het plan relatief eenvoudig en steeds actueel. Hierdoor is het ook toegankelijk voor een brede doelgroep (burgers en bedrijven) die op zoek zijn naar basisinformatie over de aanpak van de bodemproblematiek in de gemeente Maastricht.

Opbouw van het Beleidskader bodem 2012

Het Beleidskader bodem 2012 is opgesteld als een algemeen document waarbinnen alle relevante bodemthema's een plaats krijgen. Nadere specificatie/uitwerking van de onderwerpen vindt plaats in een aantal separate documenten. Op deze manier is het Beleidskader bodem 2012 te beschouwen als een parapluplan. De keuze voor een parapluplan houdt in dat onderdelen van het bodembeleed (in de toekomst) nader uitgewerkt worden in afzonderlijke documenten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het gemeentelijk beleid ten aanzien van ecologie en asbestonderzoek in de bodem. Deze uitwerkingen zullen (separaat en onafhankelijk) worden vastgesteld en zullen dan ook deel (gaan) uitmaken van het algemene gemeentelijke bodembeleed. Deze opbouw wordt schematisch weergegeven in hoofdstuk 2, figuur 1.

Kenmerken van het bodembeleed in de gemeente Maastricht

4-sporenbeleid voor een samenhangend en logisch ruimtelijk relevant bodembeleed

De gemeente Maastricht is vanuit verschillende wettelijke kaders betrokken bij het beoordelen van de bodemkwaliteit. Uitgangspunt van het gemeentelijke bodembeleed is dat de uitkomst van de beoordeling van de bodemkwaliteit onafhankelijk dient te zijn van het wettelijk kader dat ten grondslag ligt aan de beoordeling. Het maakt immers niet uit of de vereiste bodemkwaliteit voor een woning met tuin wordt bereikt via een sanering (omdat er sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging), via het aanvoeren van grond (omdat het terrein te laag ligt), via een bestemmingsplanherziening (omdat het tot nu toe een bestemming agrarische doeleinden of bedrijfsdoeleinden had), of bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het realiseren van bouwwerken. Door in een 4-sporenbeleid één uniforme bodemkwaliteitsdoelstelling te hanteren/na te streven ontstaat een helder en eenduidig beleid voor de burgers en bedrijven in de gemeente Maastricht.

Waar mogelijk aansluiten bij het provinciale meersporenbeleid

In 2009/2010 is in de Beleidsgroep Bodembeheer Limburg (BBL) gewerkt aan een doorontwikkeling van het meersporenbeleid voor de aanpak van de diffuse bodemverontreiniging in Limburg. Bij deze doorontwikkeling is (o.a.) rekening gehouden met de ervaringen die de afgelopen jaren in de Limburgse gemeenten (waaronder de gemeente Maastricht) zijn opgedaan.

Deze nieuwe invulling van het meersporenbeleid is verankerd in het provinciale beleidskader bodem 2010. Kenmerk van het meersporenbeleid is dat maatregelen ter verbetering van de bodemkwaliteit alleen nodig zijn, indien er sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging en dat de maatregelen dan moeten leiden tot een bodemkwaliteit die voldoet aan de functiegerelateerde eisen uit het Besluit bodemkwaliteit.

Gebiedsspecifieke aanpak als uitgangspunt voor het Maastrichtse beleid

Bekend is dat de bodem van het stedelijk gebied én van het buitengebied van de gemeente Maastricht diffuus verontreinigd is. Deze diffuse verontreiniging kan er toe leiden dat er, bij het hanteren van de generieke landelijke bodemkwaliteitseisen, een stagnatie optreedt van maatschappelijke ontwikkelingen.

Om dergelijke stagnatie te vermijden hanteert de gemeente Maastricht als uitgangspunt een gebiedsspecifieke aanpak van de bodemverontreiniging. Hiermee wordt aangesloten bij werkwijze die de gemeente Maastricht het afgelopen decennium heeft gehanteerd en waarbij gebiedsspecifieke bodemkwaliteitsdoelstellingen zijn vastgesteld en gehanteerd. De onderbouwing en de concrete invulling van de gebiedsspecifieke aanpak binnen de gemeente Maastricht wordt gegeven in de Nota Bodembeheer.

Historie van Landsdekkend beeld naar spoedlocaties

De LDB-tabel (LandsDekkend Beeld bodemverontreiniging) van de gemeente Maastricht is begin 2004 opgeleverd aan VROM. Op deze locaties hebben verdachte activiteiten plaatsgevonden die mogelijk geleid hebben tot een geval van ernstige bodemverontreiniging. Hierbij dient gedacht te worden aan bijvoorbeeld tankstations, chemische wasserijen, metaal bewerkingsbedrijven of drukkerijen. Op een groot deel van deze locaties is nog geen vooronderzoek (historisch) onderzoek uitgevoerd en is de bodemkwaliteit ook niet in beeld gebracht. Het gaat hierbij om verontreinigingen die zijn ontstaan voor 1987.

Voor de programmaperiode 2010-2014 gaat de aandacht (en de door VROM te verdelen budgetten) niet meer uit naar de landsdekkend beeld locaties, maar vooral naar de spoedlocaties. Dit zijn locaties waar een mogelijke bodemverontreiniging heeft geleid tot onaanvaardbare risico's. Dit kunnen humane, ecologische dan wel verspreidingsrisico's of een combinatie van meerdere van deze risico's zijn. De identificatie van deze spoedlocaties heeft landelijk alsook voor de gemeente Maastricht de hoogste prioriteit.

Bij deze identificatie worden de locaties waar nog niet met zekerheid kan worden gesteld dat er geen sprake is van een spoedlocatie aanvullend onderzocht. Bij de locaties waar op basis van de onderzoeksgegevens en met behulp van het programma Sanscrit blijkt dat er daadwerkelijk sprake is van een spoedlocatie zal een Wet bodembescherming procedure worden doorlopen.

1. Inleiding

1.1 Algemeen

In het Beleidskader bodem 2005 heeft de gemeente Maastricht voor de eerste keer in een eigen bodembeleidskader vastgelegd welke ambities de gemeente heeft inzake de (aanpak van de) bodem(verontreiniging), welke bodemkwaliteitsdoelstellingen de gemeente Maastricht nastreeft en hoe de gemeente Maastricht, bij het uitoefenen van haar wettelijke taken, omgaat met de bodem.

Sinds 2005 zijn er diverse ontwikkelingen geweest in het landelijke bodembeleid en de bodemgerelateerde wetgeving. De meest relevante beleidsontwikkelingen bestaan uit het Besluit bodemkwaliteit (waarin het grondstromenbeheer geregeld is), de Wet bodembescherming en daaraan gerelateerd de van toepassing zijnde Circulaire bodemsanering en het 'Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' (waarin onder andere afspraken zijn gemaakt over de aanpak van spoedlocaties, de ruimtelijke ordening van de ondergrond en de gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen).

Deze ontwikkelingen leiden er toe dat op gemeentelijk niveau andere keuzes gemaakt kunnen/moeten worden dan de keuzes die in 2005 zijn gemaakt. Actualisatie van het Beleidskader bodem 2005 is dan ook noodzakelijk om ten volle invulling te kunnen geven aan de mogelijkheden die de huidige regelgeving kent en om tegemoet te komen aan de verplichtingen die de gemeente Maastricht heeft vanuit de diverse wettelijke kaders. Bovendien is actualisatie nodig omdat het Beleidskader bodem 2005 een beperkte geldigheidsduur kent.

1.2 Doelstellingen

Het Beleidskader bodem 2012 heeft verschillende doelen:

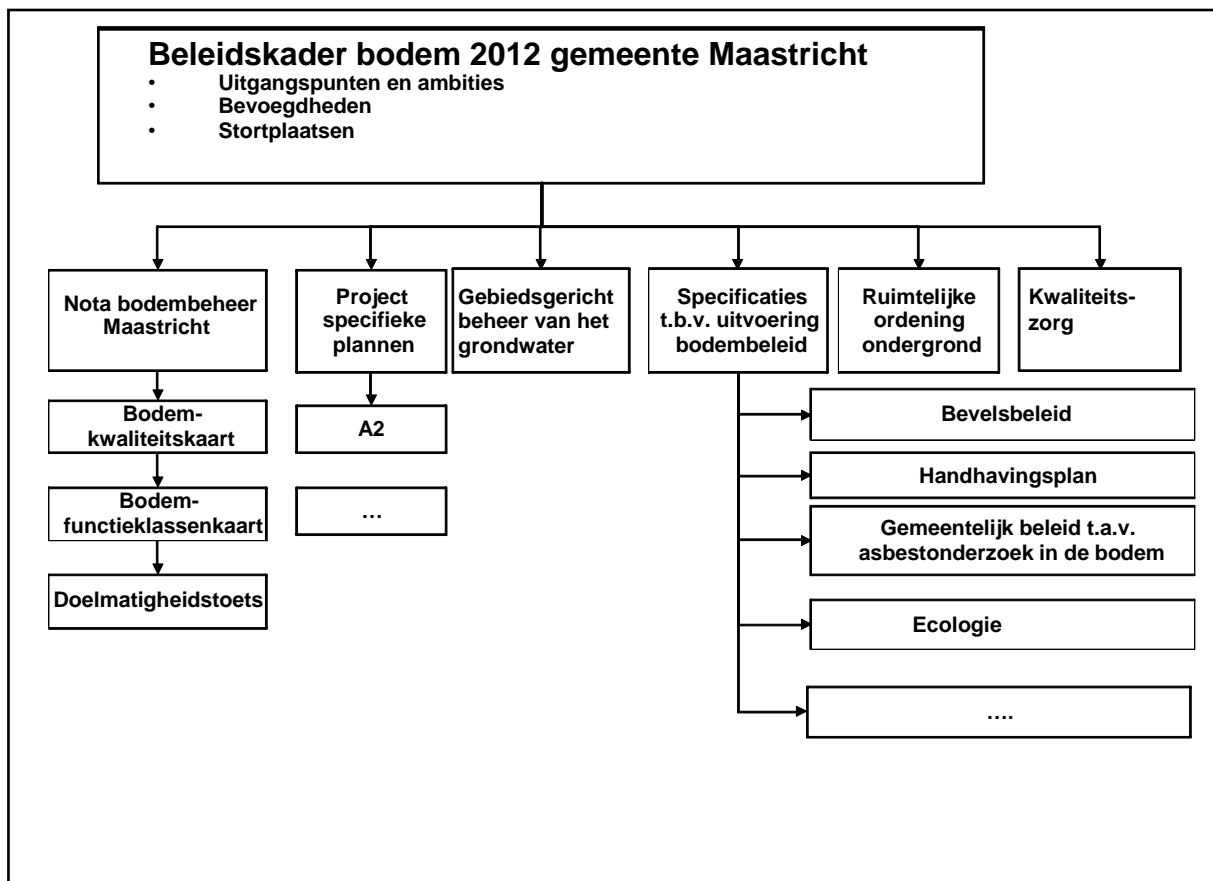
- de gemeente Maastricht is als bevoegd gezag vanuit diverse wettelijke kaders betrokken bij het beoordelen en zo nodig het aanpakken van de bodemverontreiniging. In het Beleidskader bodem 2012 wordt vastgelegd of en op welke manier de gemeente Maastricht gebruik maakt van de beleidsvrijheden die vanuit deze kaders geboden worden;
- het Beleidskader bodem 2012 beschrijft de uitgangspunten en de ambities die de gemeente Maastricht vanuit de diverse wettelijke kaders hanteert bij het beoordelen van de bodemkwaliteit, bij het aanpakken van de bodemverontreiniging en bij het hergebruik van grond;
- het Beleidskader bodem 2012 gaat in op een aantal inhoudelijke en procedurele aspecten die relevant kunnen zijn bij het beoordelen van de bodemkwaliteit, bij het aanpakken van de bodemverontreiniging en bij het hergebruik van grond.

Met het vastleggen van een eenduidig, uniform en eenvoudig(er) toepasbaar bodembeleid wordt duidelijkheid gecreëerd voor alle partijen die betrokken kunnen zijn bij de aanpak van de bodemverontreiniging in de gemeente Maastricht.

2. Opbouw van het Beleidskader bodem 2012

Het Beleidskader bodem 2012 is opgesteld als een algemeen document waarbinnen alle relevante bodemthema's een plaats krijgen. Nadere specificatie/uitwerking van de onderwerpen vindt plaats in separate documenten. Op deze manier is het Beleidskader bodem 2012 te beschouwen als een parapluplan. De keuze voor een parapluplan houdt in dat onderdelen van het bodembeleid (in de toekomst) nader uitgewerkt worden in afzonderlijke (technische) documenten. Deze uitwerkingen zullen (separaat en onafhankelijk) worden vastgesteld en zullen dan ook deel uit (gaan) maken van het algemene gemeentelijke bodembeleid. Voordeel van deze aanpak is dat, als er gedurende de geldigheidsduur van het Beleidskader bodem 2012, ontwikkelingen plaatsvinden die een aanpassing vergen van (technische) documenten, deze aanpassingen vrij eenvoudig doorgevoerd kunnen worden zonder het hele Beleidskader bodem 2012 te moeten aanpassen. Een en ander wordt navolgend schematisch weergegeven.

Figuur 1: schematische weergave van de opbouw van het Beleidskader bodem 2012 van de gemeente Maastricht



3. Afbakening

3.1 Wettelijke kaders voor de aanpak van de bodemverontreiniging in de gemeente Maastricht

De gemeente Maastricht is vanuit verschillende wettelijke kaders verantwoordelijk voor het beoordelen van de bodemkwaliteit: de Wet bodembescherming (Wbb), het Besluit bodemkwaliteit (Bbk), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Navolgend wordt een algemene beschrijving gegeven van deze kaders. Verder in het Beleidskader bodem 2012 zal nader ingegaan worden op de toetsingskaders die bij het uitvoeren van de gemeentelijke taken gehanteerd zullen worden.

De Wet bodembescherming (Wbb)

In de Wet bodembescherming (Wbb) is geregeld hoe moet worden omgegaan met de sanering/aanpak van verontreinigingen. De Wbb maakt hierbij onderscheid tussen verontreinigingen die ontstaan zijn op of na 1 januari 1987 (de zogenaamde nieuwe verontreinigingen) en verontreinigingen die voor die datum zijn ontstaan (de zogenaamde oude verontreinigingen).

Voor oude verontreinigingen geldt als uitgangspunt dat deze gesaneerd worden in combinatie met maatschappelijke ontwikkelingen; hiermee kan werk met werk gemaakt worden.

Uitzondering zijn de oude verontreinigingen waar een spoedige sanering nodig is, omdat de verontreiniging leidt tot onaanvaardbare risico's. Hier is de sanering niet gekoppeld aan maatschappelijke ontwikkelingen.

Omdat bij spoedige saneringen sprake is van onaanvaardbare risico's moet de overheid er op toezien dat zodanige maatregelen worden getroffen dat de risico's worden weggenomen, dan wel dat de risico's worden beheerst. Voor de aanpak van deze oude verontreinigingen waar een spoedige sanering nodig is, zijn financiële middelen beschikbaar gesteld vanuit het Rijk.

Voor de nieuwe verontreinigingen geldt een ander regime: de zorgplicht. Dat maakt dat nieuwe verontreinigingen onverwijld zo veel mogelijk teniet worden gedaan. Achtergrond hierbij is dat vanaf 1987 het besef rondom de bescherming van het milieu zodanig was dat men redelijkerwijs kon vermoeden dat de bodem door bepaalde activiteiten verontreinigd of aangetast kon raken.

In de praktijk kan er sprake zijn van gemengde verontreinigingen waarbij een gedeelte van de verontreiniging voor en een gedeelte na 1987 is ontstaan. In Ref. 1 wordt ingegaan op welke manier hiermee wordt omgegaan.

Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk)

Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) regelt de toepassing van bouwstoffen, grond en bagger.

Het generieke kader uit het Bbk kent voor de toepassing van grond een dubbele toetsing:

- de kwaliteit van het toe te passen materiaal moet voldoen aan de generieke functiegerichte eisen die het Bbk stelt;
- de kwaliteit van het toe te passen materiaal moet gelijk of beter zijn dan de kwaliteit van de bodem waar de toepassing op plaatsvindt.

Het is de verwachting dat dit generieke kader in een groot aantal gemeenten van Nederland voldoende mogelijkheden biedt voor een adequaat bodembeheer. In gebieden waar van oudsher de bodem diffuus verontreinigd is kan dit generieke kader echter een belemmering vormen voor het gewenste grondverzet. In deze gebieden kan de bodemkwaliteit namelijk slechter zijn dan de generieke functie-eisen uit het Bbk waardoor hergebruik bemoeilijkt wordt. Om te vermijden dat hierdoor een stagnatie ontstaat in maatschappelijke ontwikkelingen biedt het Bbk de mogelijkheid om op lokaal (gemeentelijk) niveau gebiedsspecifieke normen vast te stellen, het gebiedsspecifieke kader.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De bodemkwaliteit maakt onderdeel uit van een goede ruimtelijke onderbouwing zoals wordt gevraagd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het is de bodemkwaliteit die van groot belang is voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. In dat kader zal de gemeente Maastricht bij bestemmingsplan wijzigingen waarbij als gevolg van de wijziging contactmogelijkheden met de bodem kunnen ontstaan die er voorheen niet waren (b.v. als gevolg van herinrichting, dus zowel tijdens de herinrichtingsfase als ook in de uiteindelijke situatie) een bodemtoets uitvoeren.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), onderdeel inrichtingen

Vanaf 2010 is de Wet milieubeheer (Wm) geïntegreerd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De kaders die vanuit de Wm beschikbaar waren voor het regelen van algemene onderwerpen op het vlak van milieubeheer zijn nu in de Wabo opgenomen.

Een van de belangrijke uitgangspunten van de Wabo is dat iedereen die redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn gedrag nadelige gevolgen heeft voor het milieu, verplicht is dit gedrag achterwege te laten of maatregelen te nemen om die de gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

De gemeente Maastricht, die bevoegd gezag Wabo is voor het merendeel van de bedrijven, dient toe te zien op een adequate bescherming van de bodemkwaliteit binnen de bedrijven. In dat kader kan voor het aanvragen van een omgevingsvergunning een bodemonderzoek in de vorm van een nul- of eindsituatie onderzoek verplicht zijn. Bij bepaalde bodembedreigende activiteiten kan daarnaast ook de verplichting tot monitoring worden opgelegd.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), onderdeel omgevingsvergunning voor het realiseren van bouwwerken

Vanaf 2010 is de Woningwet geïntegreerd in de Wabo. De kaders die vanuit de Woningwet beschikbaar waren inzake de bodemkwaliteit zijn daarmee onderdeel geworden van de Wabo.

Algemeen geldt dat, als er een redelijk vermoeden is dat ter plaatse van het te realiseren bouwwerk sprake is van een ernstige verontreiniging, een omgevingsvergunning voor het realiseren van het bouwwerk pas in werking kan treden nadat is aangetoond dat er geen sprake is van een ernstige verontreiniging dan wel dat er een goedgekeurd saneringsplan (of BUS-melding) is voor de ernstige verontreiniging (zie art 6.2.c van de Wabo). De gemeente Maastricht heeft deze regelgeving vertaald naar de bouwverordening. Om te kunnen toetsen of de bodemkwaliteit voldoet aan de gestelde eisen zal bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het realiseren van bouwwerken daarom informatie over de bodemkwaliteit beschikbaar moeten zijn.

3.2 Begrenzing van het gebied waar gemeente Maastricht bevoegd gezag is

Wro en Wabo

De gemeente Maastricht is binnen het gehele grondgebied bevoegd gezag voor de Wro en is (behoudens een beperkt aantal bedrijven waar de provincie Limburg bevoegd gezag is) ook overal bevoegd gezag voor de Wabo. Het Beleidskader bodem 2012 is van toepassing voor alle situaties waarbij de gemeente Maastricht vanuit de Wro of vanuit de Wabo de bodemkwaliteit moet beoordelen.

Besluit bodemkwaliteit

Voor wat betreft het onderdeel hergebruik van grond en baggerspecie binnen de kaders van het Bbk is de gemeente Maastricht in delen van het grondgebied géén bevoegd gezag. Het gaat dan om:

- het grondgebied van bedrijven waar de provincie Limburg bevoegd gezag Wabo is;
- de waterbodengebieden:
 - de gebieden waar Rijkswaterstaat bevoegd gezag is, te weten de Maas (binnen het stroomvoerend waterbergend winterbed) en de industriehaven in Beatrixhaven. Voor een overzicht van dit gebied wordt verwezen naar de kaarten op www.helpdeskwater.nl;

- o de gebieden waar het Waterschap Roer en Overmaas bevoegd gezag is, t.w. de beken en de oevers van de primaire en de secundaire watergangen.

In deze gebieden is de provincie Limburg (bevoegd gezag Wabo) dan wel de waterkwaliteitsbeheerder (voor de waterbodem) verantwoordelijk voor het beoordelen en zo nodig het aanpakken van de bodemverontreiniging. Het beleid in het kader van het Besluit bodemkwaliteit van die instanties blijft hier verder buiten beschouwing.

Wet bodembescherming

De gemeente Maastricht is in het gehele grondgebied bevoegd gezag voor de Wbb, met uitzondering van de waterbodems; daar is de waterbeheerder (Rijkswaterstaat cq. Waterschap Roer en Overmaas) verantwoordelijk voor het beoordelen en zo nodig aanpakken van de verontreiniging.

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 is de sanering van de waterbodems niet meer geregeld in de Wet bodembescherming maar in de Waterwet. In principe zijn op dat moment ook alle beschikkingen, bevelen en verplichtingen op grond van de Wbb die van toepassing zijn op verontreinigingen in de waterbodem komen te vervallen. De Wbb blijft echter volgens het overgangsrecht dat is neergelegd in de Invoeringswet Waterwet van toepassing op gevallen van verontreiniging, die voor inwerkingtreding van de Waterwet zijn aangemerkt als ernstig én spoedeisend (of urgent). Het overgangsrecht eindigt op het moment dat het evaluatierapport van de sanering door het bevoegd gezag Wbb wordt goedgekeurd. Daarmee komt de nazorgverplichting vanuit de Wbb te vervallen. De Waterwet neemt alle zorgplichtverontreinigingen vanaf 1 januari 1987 over via het overgangsrecht.

De beoordeling van de waterbodem en een eventuele saneringsnoodzaak ligt hier thans volledig bij de waterbeheerder. Voor waterbodems geldt als uitgangspunt dat de waterbodem gezien wordt als een integraal onderdeel van het watersysteem. Sanering van de waterbodem is alleen nodig indien de waterbodem een ongewenste invloed heeft op het bereiken van de gewenste kwaliteit van het gehele watersysteem.

Overzicht

Onderstaande tabel 1 geeft een overzicht van de bevoegdheden binnen de gemeente Maastricht.

Tabel 1: Overzicht van de bevoegdheden binnen de gemeente Maastricht

	Gemeente Maastricht	Provincie Limburg	Rijkswaterstaat	Waterschap Roer en Overmaas
Bbk	In de droge landbodem	Binnen bedrijven waar de provincie bevoegd gezag Wabo is	Maas, incl. winterbed en industriehaven Beatrixhaven	Primaire en secundaire wateren
Wbb	De gehele gemeente, met uitzondering van de gebieden waar RWS en het waterschap bevoegd zijn vanuit de Waterwet	n.v.t.	Wbb is hier niet meer van toepassing. Beoordeling en aanpak van de bodem is geïntegreerd in de Waterwet.	
Wabo	Gehele grondgebied, m.u.v. de inrichtingen waarvoor de provincie Limburg bevoegd gezag is	Inrichtingen waarvoor de provincie Limburg bevoegd gezag is (zoals Enci, Vereenigde Glasfabrieken)	n.v.t.	n.v.t.
Wro	Gehele grondgebied van de gemeente Maastricht	n.v.t. (behoudens een inpassingsplan)	n.v.t.	n.v.t.

Met betrekking tot grensafbakening tussen de Waterwet en de Wbb en de samenloop en overgang van de bevoegdheden bij de Bbk en de Wbb wordt verwezen naar het beleidskader bodem van de provincie Limburg.

3.3 Samenhang met andere (beleids)documenten

Gemeentelijke documenten

In het Beleidskader bodem 2012 wordt aangegeven hoe de gemeente Maastricht, bij het uitoefenen van haar taken, omgaat met de bodem. Naast dit Beleidskader bodem 2012 zijn er nog andere gemeentelijke (beleids)documenten waarin (op onderdelen) ingegaan wordt op bodemgerelateerde aspecten. Deze zijn aangegeven in figuur 1.

Provinciale documenten

Naast de bovengenoemde gemeentelijke documenten zijn er nog twee provinciale documenten die relevant zijn voor het beoordelen en het aanpakken van de bodemverontreiniging en voor het uitvoeren van het bodembeleid binnen de gemeente Maastricht:

- de Omgevingsverordening Limburg. Hierin wordt een aantal milieubeschermingsgebieden vastgelegd, zoals grondwaterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden. Binnen deze gebieden kunnen specifieke regels gelden voor het toepassen van grond en bagger;
- het Beleidskader bodem 2010 van de provincie Limburg waarin een nadere toelichting wordt gegeven op inhoudelijke en procedurele aspecten van het beoordelen en aanpakken van de bodemverontreiniging. Binnen de gemeente Maastricht wordt hier grotendeels bij aangesloten (zie paragraaf 4.2).

3.4 De verhouding tussen bodemgerelateerde regelgeving en andere wetten

Voor het uitvoeren van een project zijn, naast de bodemgerelateerde regelgeving, vaak ook nog andere wetten en regels van toepassing. Bijvoorbeeld de Waterwet, Flora- en faunawet of kan een omgevingsvergunning nodig zijn. De zorg voor de aanvraag en de verkrijging van de benodigde vergunningen en ontheffingen ten behoeve van de uitvoering van een project behoort tot de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van het project.

Voorliggend Beleidskader bodem 2012 gaat niet in op deze "andere wetten" maar beperkt zich strikt tot het aspect bodem.

Verder wordt nog opgemerkt dat bij de beoordeling van een saneringsplan uitsluitend kan en mag worden getoetst aan de eisen die bij of krachtens de Wbb aan een saneringsplan worden gesteld, en bij een melding ingevolge het Besluit Uniforme Saneringen (BUS) uitsluitend aan de criteria zoals opgenomen in dat Besluit. Dat houdt in dat bij de beoordeling van een saneringsplan geen rekening wordt gehouden met eisen die andere mogelijk toepasselijke wetten aan de saneringsactiviteit stellen.

3.5 Onderwerpen gerelateerd aan de Wabo, onderdeel inrichtingen

Voor het beoordelen van de bodemkwaliteit in inrichtingen zijn er voldoende landelijke kaders en richtlijnen beschikbaar zoals bijvoorbeeld de protocollen voor nulsituatie en eindsituatieonderzoeken (NEN 5740). Binnen de gemeente Maastricht zal dan ook aangesloten worden bij deze landelijke kaders en wordt er in dit Beleidskader bodem 2012 geen separate aandacht besteed aan dit onderwerp.

3.6 Geldigheidsduur

Voorliggend Beleidskader bodem 2012 kent een geldigheidsduur van 10 jaar.

In deze periode zal nagegaan worden of de ontwikkelingen die (nog steeds) plaatsvinden in het landelijke en/of provinciale beleid en wetgeving en/of nieuwe inzichten inzake de gemeentelijke ambities aanleiding geven tot aanpassingen van het gemeentelijk bodembeleid. Op deze manier biedt voorliggend Beleidskader bodem 2012 enerzijds een robuust kader en anderzijds biedt het ook de mogelijkheid om snel en flexibel te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen.

4. Algemene beschrijving van de uitgangspunten en kenmerken van het bodembeleid in de gemeente Maastricht

4.1 4-sporenbeleid voor een samenhangend en logisch ruimtelijk relevant bodembeleid

4.1.1 4-sporenbeleid blijft het uitgangspunt

De afgelopen jaren heeft de gemeente Maastricht het 4-sporenbeleid gehanteerd als uitgangspunt voor het bodembeleid. De bodembeheerplannen die in 1999, 2004 en 2007 zijn opgesteld hebben hier invulling aan gegeven. Vanuit oogpunt van consistent beleid zal dan ook de komende jaren het 4-sporenbeleid als uitgangspunt gelden.

4.1.2 Basisfilosofie van het 4-sporenbeleid

De gemeente Maastricht kan vanuit verschillende wettelijke kaders verantwoordelijk zijn voor het beoordelen van de bodemkwaliteit: de Wet bodembescherming (Wbb), het Besluit bodemkwaliteit (Bbk), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Bij het 4-sporenbeleid wordt gestreefd naar een bodembeleid waarbij de eisen die gesteld worden aan de bodemkwaliteit onafhankelijk zijn van de wet- en regelgeving die aanleiding is om de bodemkwaliteit te beoordelen. Dat betekent dat voor de sporen hergebruik, saneren, bouwen en ruimtelijke plannen (zo veel als mogelijk binnen de wet- en regelgeving) één uniforme doelstelling wordt nagestreefd. Dit maakt het beleid helder en eenduidig voor de burgers en bedrijven in de gemeente Maastricht alsook bedrijven die binnen de gemeentegrens werkzaamheden in de bodem uitvoeren. Er geldt vanuit alle vier de sporen eenzelfde ambitieniveau/bodemkwaliteitsdoelstelling.

4.1.3 Wijzigingen in wet- en regelgeving leiden tot nieuwe invulling van het 4-sporenbeleid

In de oude bodembeheerplannen was het 4-sporenbeleid gebaseerd op het gedachtegoed van Actief Bodembeheer Limburg (hierna: ABL), dat in 1997 (en in 2006 geactualiseerd) door de Limburgse gemeenten, samen met de provincie Limburg was opgesteld. Kern van ABL was dat de gebiedseigen kwaliteit gehanteerd werd als algemene bodemkwaliteitsdoelstelling. Op locaties waar de bodemkwaliteit voldeed aan de gebiedskwaliteit hoefde op grond van ABL niet gesaneerd te worden en grond met een gebiedskwaliteit kon worden hergebruikt.

Met de inwerkingtreding van het Bbk en met de Circulaire bodemsanering 2009 was het beleid ABL echter grotendeels achterhaald. Het Bbk geeft sedert 2008 een uniform kader voor het hergebruik van grond dat landelijk gebruikt wordt en dat andere mogelijkheden biedt dan het hergebruikkader uit ABL. De van toepassing zijnde Circulaire bodemsanering stelt duidelijk dat er geen sanerende maatregelen nodig zijn indien er geen sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging. Door deze aanpak uit de van toepassing zijnde Circulaire bodemsanering door te trekken naar het ruimtelijk kader hoeven er vanuit de Wro en de Wabo ook geen sanerende maatregelen te worden getroffen indien er geen sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging.

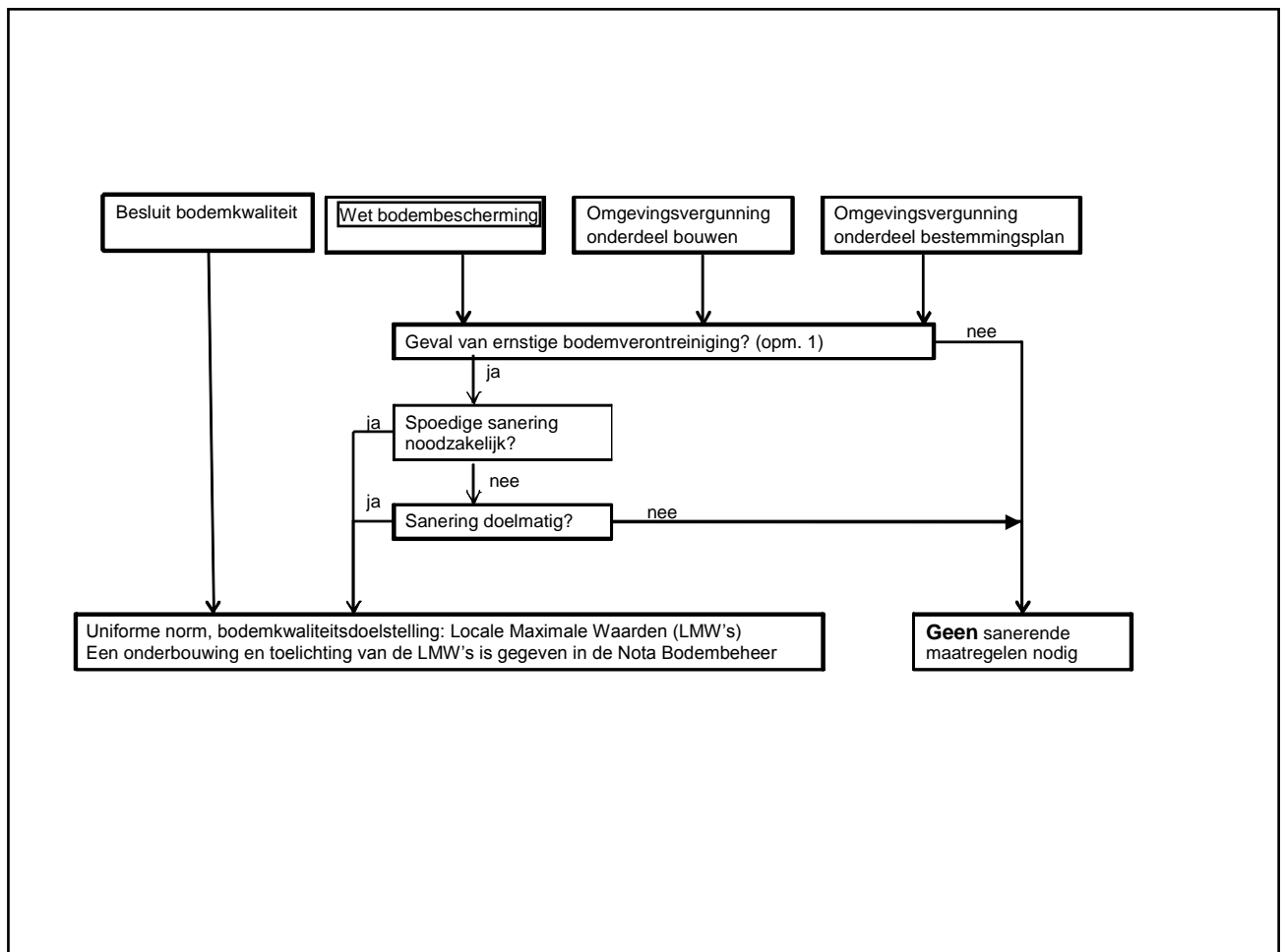
Hiermee vervalt het uitgangspunt uit ABL dat de gebiedskwaliteit leidend is. Vanuit het geactualiseerde 4-sporenbeleid hoeven er namelijk geen sanerende maatregelen meer getroffen te worden indien er geen sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging.

Naar aanleiding hiervan heeft de provincie Limburg haar beleid voor de aanpak van diffuse bodemverontreinigingen, Actief Bodembeheer Limburg (ABL), in 2010 ingetrokken.

Dat betekent dat er binnen de gemeente Maastricht gezocht kan/moet worden naar een nieuw kader voor het 4-sporenbeleid. Indien en voor zover de bodemkwaliteit in de gemeente Maastricht het toelaat is hierbij aangesloten bij de aanpak als beschreven in de notitie "Doorontwikkeling meersporenbeleid aanpak bodemverontreiniging in Limburg" die op 21 oktober 2010 door de Beleidsgroep Bodembeheer Limburg is vastgesteld. Dit nieuwe meersporenbeleid is ook verankerd in het provinciale Beleidskader bodem 2010 dat op 28 september 2010 door Gedeputeerde Staten is vastgesteld.

Deze algemene kenmerken van het bodembeleid worden in volgend schema samengevat.

Figuur 2: Schematische weergave van het meersporenbeleid.



Opm.1: voor een toelichting bij de bepaling van een geval van ernstige bodemverontreiniging wordt verwezen naar de van kracht zijnde circulaire bodemsanering.

4.2 Voor specifieke Wbb aspecten zo veel mogelijk aansluiten bij het provinciale Beleidskader bodem

Algemeen

Bij het opstellen van het Beleidskader bodem 2012 is er naar gestreefd om zo weinig mogelijk nieuwe regels op te leggen. Nieuwe regels zijn alleen nodig indien de algemeen geldende (landelijke en provinciale) kaders inzake bodem niet voldoende mogelijkheden bieden om, voor de specifieke Maastrichtse situatie, oplossingen te vinden.

Zo veel mogelijk aansluiten bij het provinciaal Beleidskader bodem voor specifieke aspecten van de Wbb

De Wbb kent een aantal specifieke inhoudelijke en procedurele regels waarmee initiatiefnemers en bevoegd gezag rekening moeten houden. Op onderdelen is het wenselijk om deze regels te verduidelijken teneinde de uitvoering van de Wbb-saneringsoperatie te vereenvoudigen.

In tegenstelling tot het Beleidskader bodem 2005 wordt in voorliggend Beleidskader bodem 2012 geen uitgebreide beschrijving opgenomen van de technische en procedurele aspecten verbonden aan het uitvoeren van de Wbb, maar wordt verwezen naar de relevante onderdelen uit het Beleidskader bodem van de provincie Limburg [Ref. 1]. Dit provinciale Beleidskader bodem is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen alle Limburgse bevoegde gezagen Wbb (de provincie Limburg en gemeenten Venlo, Heerlen en Maastricht) en geeft daardoor ook voldoende invulling aan de Maastrichtse situatie. Aanvullingen of aanpassingen van de beschrijving van de onderwerpen gerelateerd aan (de uitvoering) van de Wbb uit dit provinciale kader zijn dan ook vrijwel niet nodig.

Opgemerkt wordt nog dat de provincie Limburg voornemens is om het provinciale beleidskader bodem jaarlijks te actualiseren. Het is de verwachting dat ook het geactualiseerde beleid zal aansluiten bij onze ideeën zodat er ook de komende jaren geen separaat gemeentelijke werkwijze Wbb moet worden vastgelegd. Alleen indien de wijzigingen niet in overeenstemming zijn met de gemeentelijke werkwijze zal de gemeente als bevoegd gezag Wbb overgaan tot het formuleren van eigen beleid voor de technische aspecten van de Wbb.

Aangegeven dient te worden dat op de website van de gemeente Maastricht meldingsformulieren te vinden zijn. In deze formulieren dienen de gegevens die nodig zijn voor het doorlopen van een Wbb procedure opgenomen te worden.

4.3 Specifieke situatie van de gemeente Maastricht vraagt op enkele punten een andere invulling dan het provinciale Beleidskader bodem

Voor een aantal aspecten vraagt de specifieke situatie van de bodemverontreiniging in de gemeente Maastricht om een enigszins andere invulling dan in het provinciale Beleidskader bodem wordt aangegeven. Het gaat dan om:

- stoffenpakket bij bodemonderzoeken: binnen de gemeente Maastricht moet bij ieder onderzoek dat ter beoordeling aangeboden wordt aan de gemeente Maastricht het volledige nieuwe stoffenpakket in beeld gebracht worden. Reden hiervoor is dat in een aantal situaties PCB's en/of Barium klasse bepalend blijken te zijn, zodat inzicht in deze stoffen toch altijd nodig is. In de praktijk zal dat inhouden dat een aantal in het verleden uitgevoerde onderzoeken aangevuld moeten worden;
- beschikbaarheid van grond binnen een geval van ernstige bodemverontreiniging: in het stedelijk gebied van de gemeente Maastricht worden bij de diffuse verontreiniging regelmatig gehalten aangetroffen boven de interventiewaarde. Bij ontwikkelingen kan deze grond binnen de locatie worden herschikt. Hiervoor dient een Wbb procedure te worden gevolgd, waarbij het herschikken overigens wel in het saneringsplan dient te worden beschreven. Uitgangspunt hierbij is dat er altijd sprake is/zal zijn van maatwerk. In tegenstelling tot het provinciale Beleidskader bodem legt de gemeente Maastricht daarom vooraf geen voorwaarden op voor het herschikken van grond binnen een geval van ernstige bodemverontreiniging;

- in de Nota Bodembeheer van de gemeente Maastricht zal een nadere uitwerking gegeven worden van de geldigheidsduur van de bodemonderzoeken (par. 6.2 van het provinciale Beleidskader bodem);
- bij oude verontreinigingen (ontstaan voor 1 januari 1987) geldt binnen de gemeente Maastricht als uitgangspunt dat de sanerende maatregelen er op gericht zijn om binnen de contour van het ernstig verontreinigde gedeelte van de betreffende locatie een leeflaag te realiseren die voldoet aan de LMW's voor de betreffende locatie;
- in een separaat beleidsdocument asbest zal een verdere uitwerking worden gegeven over de het thema asbestonderzoek binnen de gemeente Maastricht.

4.4 Grootschalige diffuse verontreiniging

Gebiedsspecifieke aanpak als uitgangspunt voor het Maastrichtse beleid

Bekend is dat de bodem van het stedelijk gebied én van het buitengebied van de gemeente Maastricht diffuus verontreinigd is. Deze diffuse verontreiniging kan er toe leiden dat er, bij het hanteren van de generieke landelijke bodemkwaliteitseisen, een stagnatie optreedt van maatschappelijke ontwikkelingen.

Om dergelijke stagnatie te vermijden hanteert de gemeente Maastricht als uitgangspunt een gebiedsspecifieke aanpak van de bodemverontreiniging. Hiermee wordt aangesloten bij de werkwijze die de gemeente Maastricht het afgelopen decennium heeft gehanteerd en waarbij gebiedsspecifieke bodemkwaliteitsdoelstellingen zijn vastgesteld en gehanteerd.

De onderbouwing en de concrete invulling van de gebiedsspecifieke aanpak binnen de gemeente Maastricht wordt gegeven in de Nota Bodembeheer.

Gebruik van de bodemkwaliteitskaart als bewijsmiddel vastleggen in Nota Bodembeheer

In het verleden zijn binnen het grondgebied van de gemeente Maastricht reeds veel bodemonderzoeken uitgevoerd. Door deze informatie te gebruiken bij het opstellen van een bodemkwaliteitskaart kan met een dergelijke kaart een betrouwbare voorspelling gedaan worden over de bodemkwaliteit binnen de gemeente Maastricht.

Het is mogelijk om een dergelijke bodemkwaliteitskaart te gebruiken als wettelijk bewijsmiddel. Hiermee kan dan in een aantal gevallen afgezien worden van het uitvoeren van een bodemonderzoek.

In de Nota Bodembeheer is beschreven in welke situaties de bodemkwaliteitskaart als bewijsmiddel gebruikt kan worden.

Ten aanzien van het gebruik van de bodemkwaliteitskaart als bewijsmiddel wordt nog het volgende opgemerkt. Of bij private transacties een bodemonderzoek wordt uitgevoerd dan wel of gebruik gemaakt wordt van de informatie uit de bodemkwaliteitskaart is aan de betrokken partijen. De bodemkwaliteitskaart is met de grootste zorgvuldigheid vastgesteld. Deze biedt echter nooit uitsluitel over onvoorziene omstandigheden op een locatie (bijvoorbeeld de aanwezigheid van puin in de bodem / onbekende dempingen / een niet geregistreerde tank). Verder heeft de klasse indeling van de bodemkwaliteitskaart plaatsgevonden op basis van gemiddelden van de waarnemingen en is er sprake van een zekere heterogeniteit in de waarnemingen. Concreet betekent dit dat de kwaliteit op een bepaald perceel zowel in positieve als in negatieve zin kan afwijken van het gemiddelde.

Het is nadrukkelijk de keuze van de initiatiefnemer of hij gebruik maakt van de bodemkwaliteitskaart of dat hij toch een bodemonderzoek laat uitvoeren. Voordat hij deze keuze maakt zal hij zich moeten vergewissen van de voor- en nadelen en de eventuele risico's.

Indien de initiatiefnemer er voor kiest om gebruik te maken van de bodemkwaliteitskaart, kan het zijn dat tijdens de uitvoering van het project zaken worden aangetroffen op basis waarvan onderzoek/sanering alsnog noodzakelijk is. In dergelijke gevallen is de gemeente Maastricht niet aansprakelijk voor de onderzoekskosten en/of de gevolg schade.

Mogelijkheid om een Nota Bodembeheer op projectniveau op te stellen

In 2011 is voor het plangebied van de A2-tunnel een specifieke aanpak voor de bodemverontreiniging opgesteld en vastgesteld. Het is niet uitgesloten dat in de toekomst ook nog voor andere gebieden een dergelijk project-specifieke aanpak wordt opgesteld om een aanpak op maat te kunnen ontwikkelen voor het betreffende project. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een Nota Bodembeheer voor (een gedeelte van) het gebied Belvédère.

In deze project- Nota Bodembeheer kan dan, binnen de randvoorwaarden van het project, een nieuwe afweging gemaakt worden over hoe binnen het project om te gaan met de aanwezige bodemverontreiniging.

4.5 Puntbronnen

Algemeen

In lijn met het nationale bodembeleid en de afspraken die gemaakt zijn in het Convenant Bodem worden de locaties waar de bodemverontreiniging dermate is dat een spoedige sanering nodig is actief aangepakt en wordt niet gewacht tot het mogelijk is om de verontreiniging aan te pakken samen met de maatschappelijke ontwikkelingen.

Locaties waar de verontreiniging niet leidt tot onaanvaardbare risico's worden aangepakt in combinatie met maatschappelijke ontwikkelingen die op deze locaties gepland zijn.

Doelstellingen bij de sanering van immobiele puntbron verontreinigingen

Voor de aanpak van de immobiele puntverontreinigingen wordt aangesloten bij de landelijke aanpak zoals vastgelegd in de van toepassing zijnde Circulaire bodemsanering. De thans geldende Circulaire bodemsanering 2009 geeft op hoofdlijnen de volgende aanpak:

- bij verontreinigingen in de bovengrond kan in beginsel worden volstaan met het geschikt maken van de leeflaag die geschikt is voor de beoogde functie;
- voor de uitwerking van de kwaliteitseisen van de leeflaag wordt verwezen naar de Nota Bodembeheer voor het betreffende gebied. In deze Nota Bodembeheer wordt aangegeven welke bodemkwaliteitseisen gelden en vanuit het 4-sporenbeleid gelden deze ook voor de sanering van immobiele puntbronnen;
- indien sprake is van verharding en/of bebouwing, dan is de verontreinigings situatie automatisch geïsoleerd. In deze gevallen worden, bij immobiele verontreinigings situaties, geen eisen gesteld aan de bodemkwaliteit in de bovengrond. Wel zal de sanerende partij moeten aantonen dat de maatregelen duurzaam in stand gehouden worden;
- omdat de verontreiniging zich niet verspreidt, zijn in beginsel geen maatregelen nodig ter verbetering van de bodemkwaliteit onder de toekomstige leeflaag. Echter, indien er onder de toekomstige leeflaag nog een geringe hoeveelheid ernstige verontreiniging aanwezig blijft kan het bevoegd gezag oordelen dat in dit geval de gewenste bodemkwaliteit niet gehaald wordt. Immers, het achterlaten van een geringe hoeveelheid ernstige verontreiniging kan een ongewenste verplichting tot nazorg inhouden terwijl die tegen vrij geringe meerkosten kan worden voorkomen. In dat geval kan bij een sanering van immobiele puntbron verontreiniging het criterium van de beperking van de nazorg (art.38, lid 1 onder c. Wbb) een bepalende rol spelen bij de afweging van de saneringsdoelstelling. Vanuit oogpunt van het realiseren van een duurzame situatie streeft de gemeente Maastricht er naar om de nazorg zo veel mogelijk te beperken en wordt de initiatiefnemer van de sanering hier dan ook nadrukkelijk op aangesproken. Benadrukt wordt nog dat het aan de initiatiefnemer van de sanering is om aan te tonen dat het vanuit oogpunt van de beperking van de nazorg niet nodig is om de resterende verontreiniging te verwijderen;
- in de Nota Bodembeheer wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden voor hergebruik van grond binnen een saneringslocatie en op het hergebruik van grond die afkomstig is van saneringslocaties.

4.6 Bijmenging met bodemvreemd materiaal binnen de Wbb

Vanuit de Wbb gelden andere eisen voor de toegelaten bijmenging met bodemvreemd materiaal dan in het Bbk. Daar waar in het Bbk bijmenging tot maximaal 20% is toegestaan, geldt dat binnen de Wbb ook bij bijmengingen tot 50% nog sprake is van bodem. Dat betekent dat - binnen de kaders van de Wbb - het mogelijk is om grond met bodemvreemde bijmengingen tot 50% te hergebruiken binnen de saneringslocatie (vanuit de Wbb wordt dan gesproken over herschikken). Vanzelfsprekend kunnen in het private spoor afspraken gemaakt worden (bijvoorbeeld tussen ontwikkelaar en koper) om een bodem met minder dan 20% bodemvreemde bijmengingen te realiseren. Benadrukt wordt wel dat, bij een functiegerichte sanering met een leeflaag, de leeflaag moet voldoen aan de eisen uit het Bbk (art. 35c van het Bbk) en dat daar dus maximaal 20% bodemvreemd materiaal in aanwezig mag zijn.

4.7 Aanpak van mobiele verontreinigingen bij puntbronnen

De aanpak van de mobiele verontreinigingen is beschreven in de van toepassing zijnde Circulaire bodemsanering. Deze beschrijving is gebaseerd op hetgeen is beschreven in de landelijke documenten 'Van trechter naar zeef', 'ROSA (Robuust Saneren)' en 'doorstart A5' [Ref. 8].

Dit beleid is ook de afgelopen jaren in de gemeente Maastricht gehanteerd bij de aanpak van mobiele verontreinigingen. Belangrijke kenmerken van de thans van toepassing zijnde Circulaire bodemsanering zijn:

- het uitgangspunt van het beleid is dat mobiele verontreinigingen verwijderd moeten worden voor zover dit kosteneffectief mogelijk is. De voorkeur blijft nog steeds een volledige verwijdering van de mobiele verontreiniging (bron én pluim);
- indien een volledige verwijdering niet kosteneffectief kan worden uitgevoerd mag hiervan afgeweken worden en kan volstaan worden met het realiseren (binnen 30 jaar) van een stabiele eindsituatie met een restverontreiniging;
- als zelfs dat niet haalbaar is kan in uitzonderingssituaties een maatwerkeraanpak worden aanvaard, waarbij de verontreiniging langer dan 30 jaar blijft groeien of dat er een situatie blijft waarin actief beheersen noodzakelijk is. Vanzelfsprekend zal de initiatiefnemer dit terdege moeten motiveren, rekening houdend met de wettelijke kaders m.b.t. de aanpak van verontreinigingen.

Hoe een en ander geoperationaliseerd wordt, welke afwegingen gemaakt moeten worden e.d. is beschreven in Ref. 8.

4.8 Grootschalige (mobiele) grondwaterverontreinigingen

Het gebruik van de bodem wordt soms bemoeilijkt door grondwaterverontreiniging die vanuit verschillende (onbekende) bronnen vermengd is geraakt en zich tot grote diepte en afstand heeft verspreid. De huidige gevalsgerichte aanpak van dergelijke verontreinigingen schiet tekort. De van toepassing zijnde Circulaire bodemsanering en de voorziene aanpassing van de Wbb kunnen de gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreiniging mogelijk maken. Het beheer van grondwaterkwantiteit, grondwaterkwaliteit, grondwatergebruik en gebruik van de ondergrond worden dan in samenhang en in een groter gebied beschouwd. Daarbij verdient de afstemming op de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn nadere aandacht. Binnen de gemeente Maastricht wordt een gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen als noodzakelijk geacht en wordt een dergelijke aanpak ontwikkeld.

4.9 Aanpak voor nieuwe verontreinigingen (ontstaan op of na 1 januari 1987)

Binnen de Wbb wordt nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen oude verontreinigingen en nieuwe verontreinigingen (ontstaan op of na 1 januari 1987). Voor de nieuwe verontreinigingen is de saneringsregeling niet van toepassing, maar geldt vanuit de zorgplicht een herstelplicht: alle nieuwe verontreiniging moet, zo veel als redelijkerwijs mogelijk is, weggehaald worden. Voor oude verontreinigingen geldt een minder vergaande aanpak.

Algemeen

Binnen de gemeente Maastricht geldt voor verontreinigingen ontstaan op of na 1 januari 1987 in het algemeen de volgende bodemkwaliteitsdoelstellingen:

- indien er geen gegevens beschikbaar zijn over de bodemkwaliteit die voor het ontstaan van de nieuwe verontreiniging op de locatie aanwezig was, geldt als uitgangspunt dat de herstelwaarde (= bodemkwaliteit na verwijderen van de nieuwe verontreiniging) afgestemd wordt op de hergebruikdoelstelling binnen het gebied waar de nieuwe verontreiniging is ontstaan. Deze hergebruikdoelstelling is beschreven in Nota bodembeheer 2012 van de gemeente Maastricht [Ref. 4];
- indien er wel gegevens bekend zijn die vóór het ontstaan van de nieuwe verontreiniging op de locatie aanwezig was (bijvoorbeeld uit nulsituatie-onderzoek) dan wordt, voor zover redelijkerwijs mogelijk, de grond verwijderd waar de gehalten hoger zijn dan de gehalten die op de locatie aanwezig waren vóór het

ontstaan van de nieuwe verontreiniging. De kwaliteit van de aanvulgrond moet dan gelijk of beter zijn dan de kwaliteit van de grond die aanwezig was voor het ontstaan van de nieuwe verontreiniging.

Ten aanzien van de nieuwe verontreinigingen binnen een inrichting wordt nog opgemerkt dat de beoordeling en de eventuele aanpak van deze verontreinigingen primair vanuit het kader van de Wabo plaatsvindt. De Wbb geldt in beginsel alleen als een vangnet indien er vanuit de Wabo geen/onvoldoende mogelijkheden zijn.

Nadruk op de toets 1987 bij alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging en bij gebiedsvreemde stoffen

Om te vermijden dat (onterecht) een verontreiniging te weinig wordt gesaneerd zal binnen de gemeente Maastricht bij iedere situatie waar er sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging nadrukkelijk getoetst worden of de aangetroffen verontreiniging als een oude dan wel een nieuwe verontreiniging beschouwd mag/moet worden. Ook indien er bij een (verkenning) bodemonderzoek gebiedsvreemde stoffen lager dan de interventiewaarde worden aangetroffen zal nadrukkelijk bekeken worden of deze stoffen toegevoegd zijn aan de bodem na 1987. Het aantreffen van dergelijke gebiedsvreemde stoffen kan immers wijzen op een nieuwe verontreiniging.

Ten aanzien van de toets op 1987 wordt benadrukt dat voor calamiteiten de toets op 1987 niet nodig is, hier is het feitelijk overduidelijk dat sprake is van een nieuwe verontreiniging. Voor situaties waar sprake is van een diffuse verontreiniging is een toets op 1987 niet nodig aangezien het overduidelijk is dat deze verontreiniging is ontstaan voor 1987. Hoe wordt omgegaan met gemengde verontreinigingen wordt aangegeven in het provinciale Beleidskader bodem.

4.10 Bodemkwaliteitsdoelstelling in beschermingsgebieden zoals vastgelegd in de Omgevingsverordening Limburg

In de Omgevingsverordening Limburg heeft de provincie Limburg een aantal beschermingsgebieden vastgelegd. Omdat deze gebieden een specifiek beschermingsregime vragen zijn in de verordening andere/strengere eisen vastgelegd met betrekking tot het toepassen van grond en baggerspecie en met betrekking tot het uitvoeren van activiteiten.

Voor wat betreft de bodemkwaliteitsdoelstellingen zijn met name de grondwaterbeschermingsgebieden van belang. Binnen het grondgebied van de gemeente Maastricht bevinden zich (op grond van de Omgevingsverordening Limburg, Ref. 5) de volgende grondwaterbeschermingsgebieden:

- IJzeren Kuilen;
- De Tombe;
- Heer-Vroendaal.

De gemeente Maastricht zal bij het uitvoeren van haar taken rekening houden met de specifieke regels in deze beschermingsgebieden. Omdat de Omgevingsverordening Limburg regelmatig (in beginsel jaarlijks) wordt geactualiseerd, worden geen eisen opgenomen uit de Omgevingsverordening Limburg, maar wordt verwezen naar de website van de provincie Limburg (www.limburg.nl) waar de actuele verordening beschikbaar is.

Specifieke aandacht voor de afstemming van het provinciale beleid met de gemeentelijke ambities

In de Omgevingsverordening Limburg heeft de provincie Limburg een strenge aanpak vastgelegd voor het hergebruik van grond binnen grondwaterbeschermingsgebieden. Omdat delen van de gemeente Maastricht (bijvoorbeeld een gedeelte van Amby) gelegen zijn in een grondwaterbeschermingsgebied kan deze Omgevingsverordening Limburg leiden tot belemmeringen voor het hergebruik.

De gemeente Maastricht zal achterhalen of en in welke mate er belemmeringen optreden en wordt zo nodig met de provincie Limburg in overleg getreden om de belemmeringen zo mogelijk weg te nemen of te verminderen.

4.11 Ecologie in het stedelijk gebied

Het stedelijk gebied van de gemeente Maastricht (begrenzing is vastgelegd in de vigerende Bodemkwaliteitskaart) is reeds decennia lang diffuus verontreinigd als gevolg van een opeenstapeling van diverse menselijke handelingen. Hierdoor heeft het ecosysteem in het stedelijk gebied zich al decennia lang moeten/kunnen aanpassen aan de specifieke verontreinigings situatie. In dat opzicht is het dan ook niet redelijk om voor het stedelijk gebied een zelfde ecologisch beschermingsniveau na te streven als voor het buitengebied. Voor de ecologische risico's in het stedelijk gebied wordt daarom volgende aanpak gehanteerd:

- in de gebieden die uit het oogpunt van natuurontwikkeling een hoog maatschappelijk belang hebben zal, indien er sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging én op basis van de risicobeoordeling (Sanscrit, stap 2) tevens sprake is van ecologische spoed, een brede maatschappelijke afweging plaatsvinden waarbij de voor- en de nadelen van een eventuele bodemsanering in overleg met belanghebbenden tegen elkaar worden afgewogen. Op deze manier kan beter rekening gehouden worden met de specifieke situatie. Een dergelijke maatschappelijke afweging is ook opgenomen in de van toepassing zijnde Circulaire bodemsanering;
- in de overige delen van het stedelijk gebied zal de gemeente Maastricht geen ecologische toets met behulp van Sanscrit uitvoeren.

Deze benadering geldt zowel voor diffuse verontreinigingen als voor historische puntbronnen die een directe relatie hebben met de ontstane diffuse verontreiniging. Bijvoorbeeld de voormalige bedrijfsterreinen waar geen onderscheid meer te maken is tussen diffuse verontreiniging en puntbron verontreiniging.

De natuurgebieden die aangewezen zijn in de kaarten van de Ecologische Hoofdstructuur en de Natura 2000 hebben een hoog maatschappelijk belang. In het uitwerkingsdocument Ecologie (zie figuur 1) wordt het werkelijke maatschappelijke belang in relatie tot toekomstige bodemsanerings- en/of beheersmaatregelen verder verfijnd. Het kan namelijk zijn dat in sommige natuurgebieden het nu al vast staat dat het niet haalbaar c.q. zinvol is om op basis van ecologische risico's te saneren. Bij de specifieke beoordeling van deze locaties worden de verschillende actoren (belanghebbenden) in een deskundigenoverleg (eigenaar, beheerder, natuurmonumenten, natuurorganisaties, etc.) geraadpleegd en betrokken. Het vaststellen van dit beleid behoort tot de bevoegdheid van B en W.

4.12 Asbest

De diffuus verontreinigde bodem in het stedelijk gebied wordt gekenmerkt door bijmengingen met bodemvreemd materiaal. Hierdoor is de bodem in beginsel verdacht voor de aanwezigheid van asbest.

De ervaring leert dat in het merendeel van de gevallen relatief eenvoudig aangetoond kan worden dat de aanwezigheid van puin niet leidt tot de aanwezigheid van asbest. Hierdoor is niet altijd een omvangrijk en tijdrovend asbestonderzoek met asbestanalyses nodig.

Om een uniforme en voor iedereen duidelijke werkwijze te bereiken zal de gemeente Maastricht een gemeentelijk beleid vastleggen ten aanzien van asbestonderzoek in de bodem (zie ook [Ref. 9] en figuur 1). De vaststelling van dit beleid behoort tot de bevoegdheid van B en W.

4.13 Preventie/beheren/saneren

Bij de aanpak van de bodemverontreiniging in de gemeente Maastricht kunnen, geheel in lijn met het landelijk en provinciale beleid, drie sporen onderscheiden worden: preventie, beheer en saneren. Alle drie de sporen hebben hun plaats in het gemeentelijk bodembeleid. Preventie en beheer vormen samen de basis om te verhinderen dat er nieuwe verontreinigingen ontstaan. Saneren vormt – in een aantal gevallen samen met het beheer – de basis van het curatieve beleid dat er op gericht is om verontreinigingen of in ieder geval de nadelige gevolgen ervan weg te nemen.

Preventie

Preventie is gericht op het vermijden van nieuwe verontreinigingen en de toename van verontreiniging als gevolg van verspreiding van de reeds verontreinigde bodem. De bodemtaken die onder het preventieve spoor vallen zijn reeds grotendeels vastgelegd in de Wbb, het Bbk en de Wabo. Denk bijvoorbeeld aan het zorgplichtprincipe (gebaseerd op het stand-still principe) uit deze regelingen.

Daarnaast biedt de Wabo verschillende mogelijkheden om bij vergunningverlening maatregelen voor te schrijven/af te dwingen die gericht zijn op het beschermen van de bodem ter plaatse van bodembedreigende activiteiten.

In het licht hiervan wordt er in het Beleidskader bodem 2012 geen specifieke aandacht besteed aan maatregelen die nodig (kunnen) zijn vanuit het preventieve spoor; de bestaande wettelijke kaders bieden immers reeds voldoende garanties dat schone bodems ook schoon moeten blijven.

Beheer

In de gemeente Maastricht is het beheer gericht op:

- het behouden van de basiskwaliteiten van de bodem door verantwoord om te gaan met de bodem;
- het voorkomen van toename en/of verdere verspreiding van verontreinigingen;
- het registreren en het in stand houden van de nazorgmaatregelen die voortvloeien uit een aantal saneringen.

Belangrijke instrumenten voor de uitvoering van het beheer zijn de bodemtoets bij omgevingsvergunningen en bij ruimtelijke ordeningprocedures. Ook de Bodemkwaliteitskaart van de gemeente Maastricht en de Nota Bodembeheer zijn belangrijke instrumenten in het kader van het bodembeheer.

Saneren

Saneren is er op gericht om de verontreiniging en/of de nadelige gevolgen van de verontreiniging weg te nemen. Hoe, wanneer en door wie deze sanering uitgevoerd zal worden is afhankelijk van een groot aantal factoren. In Ref. 1 wordt hier uitgebreid op ingegaan.

4.14 Handhaving

Om te kunnen komen tot een adequaat niveau van handhaving moet er bij het handhavingproces niet alleen sprake zijn van kwalitatief goede handhaving maar moet er ook voldoende controle en toezicht zijn. Alleen als zowel de kwaliteit als de kwantiteit van het handhavingproces voldoende is, zal er sprake zijn van een adequate handhaving.

In het streven naar de verbetering van het handhavingsniveau is de gemeente Maastricht voornemens het handhavingsplan bodem 2006 te actualiseren. Dit nieuwe handhavingsplan bodem dient regelmatig te worden geëvalueerd en de resultaten van deze evaluatie zullen (zo nodig) gebruikt worden om het vigerende handhavingsplan bij te stellen.

4.15 Bevelsbeleid

Juridische toets bevelsbeleid

Of, hoe en wanneer het bevelsinstrumentarium van de Wet bodembescherming kan worden ingezet wordt bepaald door middel van het uitvoeren van een juridische toets. In deze toets wordt de juridische positie van een veroorzaker van bodemverontreiniging en die van een eigenaar, erfpachter of bedrijfsmatige gebruiker van het betreffende perceel vastgelegd. Ook wordt aangegeven welke mogelijkheden er zijn om het juridisch instrumentarium het meest zinvol in te zetten. Het afwegingskader hierbij wordt gevormd door de wettelijke criteria, de jurisprudentie en het gemeentelijk bevelsbeleid.

Aan de hand van deze toets wordt bepaald of de sanering (en de hiervoor benodigde onderzoeken) door derden in eigen beheer moet worden uitgevoerd of dat onderzoek of sanering (mede) met inzet van overheidsmiddelen kan worden aangepakt.

Status en reikwijdte bevelsbeleid

Het bevelsbeleid [Ref. 7], afgestemd met de overige bevoegde gezagen Wbb in Limburg, kan bijvoorbeeld worden ingezet voor het in beeld brengen en aanpakken van de spoedlocaties zoals is overeengekomen in het Convenant bodem. Het bevelsbeleid heeft betrekking op:

- het inzetten van onderzoeks- en saneringsbevelen;
- het bevel tot saneringsonderzoek;
- het bevel tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen;
- het bevel beheermaatregelen (art. 43 en 46 Wbb).

Naast genoemde bevelen kent de Wbb nog de wettelijke verplichtingen voor eigenaren en erfpachters van bedrijfsterreinen (art. 55a en 55b Wbb).

In zijn algemeenheid wordt in het bevelsbeleid een onderscheid gemaakt tussen de veroorzaker van de verontreiniging en de eigenaar van een verontreinigd perceel, dan wel de erfpachter of (bedrijfsmatige) gebruiker van dit perceel. Daarnaast wordt in ons bevelsbeleid bijzonder beleid geformuleerd ten aanzien van drie uitzonderingscategorieën: rechthebbenden van 'niet bronpercelen' met een grondwaterverontreiniging, bewoners en erfgenamen. De vaststelling van dit beleid behoort tot de bevoegdheid van B en W.

5. Aanpak voormalige stortplaatsen

Binnen het grondgebied van de gemeente Maastricht bevinden zich een aantal voormalige stortplaatsen. Dit zijn de stortplaatsen waarbij de stortactiviteiten voor 1 september 1996 zijn beëindigd. De blootstelling aan het stortmateriaal uit deze voormalige stortplaatsen kan ongewenst zijn. Ook kan vanuit het stortlichaam het grondwater in de omgeving beïnvloed worden/zijn. De inventarisatie van de mogelijke invloed van de voormalige stortplaatsen op mens, ecosysteem en grondwater is de voorbije jaren gestagneerd, omdat er niet altijd duidelijk was welk wettelijk kader (het meest) geschikt was voor het beoordelen en zo nodig aanpakken van de voormalige stortplaatsen. In ieder geval zal de gemeente Maastricht, vanuit het Convenant Bodem, alle vereiste bodemonderzoeken laten uitvoeren om de bodemkwaliteit op en nabij de potentieel risicovolle voormalige stortplaatsen in beeld te brengen.

In het kader van de aanpak van de voormalige stortplaatsen zal vervolgens ook worden bekeken of en in welke mate een samenwerking met/overdracht van verantwoordelijkheden naar Stichting Bodemzorg Limburg tot de mogelijkheden behoort. Deze Stichting voert taken uit die specifiek gericht zijn op het beheer van (actieve en gesloten) stortplaatsen.

6. Kwaliteitssysteem Bodem gemeente Maastricht

Binnen de organisatie-onderdelen Beleid & Ontwikkeling en Veiligheid & Leefbaarheid heeft de gemeente Maastricht het Normblad Bodembeheer, SIKB 8002 geïmplementeerd in een eigen kwaliteitssysteem. Het Normblad 8002 stelt eisen aan de organisatie en beheersing van processen en de continue verbetering op het gebied van de gemeentelijke bodemtaken. Het kwaliteitssysteem Bodem richt zich primair op de vertaling van deze eisen in de praktijk. Hierbij gaat het om het beheersen van risico's in de uitvoering van bodemtaken, het duidelijk beschrijven van overdrachtsmomenten en het effectief en efficiënt organiseren van de werkprocessen. Het streven naar continue verbetering is expliciet in het systeem opgenomen.

In paragraaf 3.1 Algemene eisen van het Normblad SIKB 8002 Bodembeheer worden de eisen gesteld die van toepassing zijn bij de uitvoering van de gemeentelijke bodemtaken.

Deze eisen zijn van toepassing wanneer de organisatie:

- ten behoeve van het bereiken, handhaven en verbeteren van prestaties systematische kwaliteitszorg wil implementeren, bijhouden en verbeteren;
- zich ervan wil verzekeren dat zij het door haar vastgestelde beleid naleeft;
- de naleving van beleid wil aantonen aan anderen;
- zelf de naleving van de opgestelde eisen wil vaststellen en daarvan een eigen verklaring wil afleggen.

Deze eisen zijn van toepassing op het zorgsysteem van de gemeente Maastricht, dat vertaald is in het handboek kwaliteitssysteem Bodem, gemeente Maastricht [zie Ref. 6]. Het handboek is op 2 september 2009 vastgesteld door de Sectormanager SEB/Ruimte en de Sectormanager SEB/VTH en dient als standaard aangehouden te worden voor de gemeentelijke bodemtaken.

In verband met een nieuwe organisatiestructuur bij de gemeente Maastricht eind 2011/2012 is het handboek grotendeels herschreven en opnieuw vastgesteld door de manager Milieu en Mobiliteit en de manager Vergunnen WABO. Voor verdere informatie omtrent het kwaliteitszorgsysteem wordt doorverwezen naar het handboek kwaliteitssysteem Bodem, gemeente Maastricht.

7. Transitie bodem (naar integraal beleid in ondergrond)

Voordat landelijk sprake was van verbreding en verdieping van bodem stond het opstellen van een ondergrondvisie al geruime tijd op de agenda van de gemeente Maastricht. In dit kader is in 2007-2008 al een "oriëntatie op de ondergrond en grondwater" uitgevoerd. Vervolgens is in 2009-2010 een nadere inventarisatie op de ondergrond uitgevoerd, verwoord in het document "Ondergrond Maastricht, Fundament voor duurzame ontwikkeling".

Als gevolg van het Convenant bodem (vastgesteld in 2009 door VNG, Provincies en Unie van Waterschappen) is landelijk een Uitvoeringsprogramma Bodem opgesteld. Naar aanleiding van dit Uitvoeringsprogramma Bodem is een transitieplan opgesteld. In dit plan wordt op landelijk niveau de gewenste transitie van bodembeleid naar samenhangend beleid voor de ondergrond beschreven. Het bodembeleid verandert daardoor de komende jaren ingrijpend en transformeert van saneringsbeleid naar beleid voor de ondergrond. Taken, rollen en verantwoordelijkheden zullen daarmee veranderen en verschuiven.

Kortom het bodembeleid van nu gaat een hele andere inhoud krijgen. Bodem en ondergrond worden daarmee niet zozeer afzonderlijk aangestuurd, maar vooral gezien als onderdeel van het ruimtelijke systeem. Zo wordt bijgedragen aan gebiedsontwikkelingen en aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven, zoals gezondheid, energie, klimaatadaptatie, waterbeheer, natuur- en landbouw en leefomgevingkwaliteit.

Binnen de gemeente Maastricht is in 2012 de ondergrondse thematiek als onderdeel van de driedimensionale opgave al weergegeven via de geactualiseerde Structuurvisie. Vervolgens wordt per 2012 ingezet op de implementatie van de ondergrond (integraal, gebiedsgericht en met beheer) binnen en zo mogelijk ook buiten de gemeentelijke organisatie.

Vanuit de landelijke- en de gemeentelijke ontwikkeling zal verdere transitie voor het thema bodem plaatsvinden.

Bijlage 1: Afkortingen en referentielijst

Afkortingen

ABL	Actief Bodembeheer Limburg
AW2000	Achtergrondwaarden 2000
Bbk	Besluit bodemkwaliteit
BKK	Bodemkwaliteitskaart
BUS	Besluit Uniforme Saneringen
B en W	Burgemeester en Wethouders
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
GS	Gedeputeerde Staten
Kwalibo	Kwaliteitsborging bij bodemintermediairs
Kwalizo	Kwaliteitszorg bij de bevoegde gezagen Wbb
LMW	Lokale Maximale Waarde
MTR	Maximaal toelaatbaar risico
NEN	Nederlandse norm
RUS	Regeling Uniforme Saneringen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
Wkpb	Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijk Beperkingen
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet Ruimtelijke Ordening
Ww	Woningwet

Referentielijst

Ref. 1	Beleidskader Bodem, provincie Limburg; Aanpak bodemverontreiniging in Limburg
Ref. 2	Circulaire bodemsanering
Ref. 3	Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties
Ref. 4	Nota Bodembeheer Maastricht
Ref. 5	Omgevingsverordening Limburg
Ref. 6	Handboek kwaliteitssysteem Bodem, gemeente Maastricht
Ref. 7	Bevelsbeleid
Ref. 8	Doorstart A5
Ref. 9	Asbestbeleid ten aanzien van asbestonderzoek in de bodem, gemeente Maastricht