

Raadsvoorstel: Z/23/759796/D-881558
Onderwerp: Raadsvoorstel Voorbereidingsbesluit voor bodemregels onder Omgevingswet

Datum: 3 oktober 2023
Portefeuillehouder: Mark de Boer
Opsteller: Rumpff, Dick
Geeft voorstel begrotingswijziging: Nee

Onderwerp:
Voorbereidingsbesluit voor bodemregels onder Omgevingswet
Voorstel:
Wij stellen u voor: 1) een wijziging van het omgevingsplan voor te bereiden, waarmee voor het gehele grondgebied van de gemeente aanvullende regels worden gesteld; 2) de voorbeschermingsregels opgenomen in het besluit voor het omgevingsplan vast te stellen; 3) de toelichting bij de voorbeschermingsregels als bijlage 1 van dit besluit vast te stellen; 4) op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet dit besluit in werking te laten treden, wanneer een omgevingsplan van rechtswege ontstaat; 5) op 1 januari 2024 een bekendmaking te publiceren op grond van artikel 14.5 Omgevingsbesluit, waarin staat dat dit besluit op 1 januari 2024 in werking treedt.
Aanleiding:
Waarom zijn nieuwe bodemregels en, vooruitlopend op deze bodemregels, een voorbereidingsbesluit nodig? De (Rijks)bodemregels die per 1 januari 2024 gelden zijn niet in lijn met de recente ontwikkelingen op het gebied van bodemkwaliteit en met het regionale bodembeleid. Zo is het bijvoorbeeld op basis van deze bodemregels niet mogelijk om bouwen op verontreinigde grond met niet-reguliere stoffen, zoals PFOA, te voorkomen of te reguleren. In feite zijn er vanaf 1 januari 2024 ongewenste hiaten in de bodemregelgeving. In bijlage 2 vindt u een uitleg van deze hiaten en de regelgeving. i) Bouwen op verontreinigde grond (beslispunt 2; artikelen XX¹.3 t/m XX.6) Het eerste hiaat in de regelgeving na 1 januari 2024 is dat er gebouwd kan worden op sterk verontreinigde grond wanneer de betreffende verontreinigingen niet in de stoffenlijst van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn opgenomen. ii) Graven in de bodem (beslispunt 2; artikelen XX.7 en XX.8) Het tweede hiaat in de regelgeving na 1 januari 2024 is dat er zonder maatregelen gegraven kan worden in sterk met PFOA verontreinigde grond, omdat de betreffende verontreiniging niet in de stoffenlijst van het Besluit activiteiten leefomgeving is opgenomen. iii) Saneren van de bodem (beslispunt 2; artikel XX.9) Het derde hiaat in de regelgeving na 1 januari 2004 is dat vluchtige, uitdampende stoffen bij sanering niet hoeven worden te verwijderd. iv) Toepassen van bouwstoffen en grond (beslispunt 2; artikelen XX.10 en XX.11)

¹ De hoofdstukindeling van het Gorcumse Omgevingsplan ligt nog niet vast. Daarom wordt hier gebruik gemaakt van de hoofdstukaanduiding "XX" en wordt later concreet ingevuld.

Het vierde hiaat in de huidige regelgeving en de regelgeving na 1 januari 2024, is dat hergebruik van thermisch gereinigde grond- en aandachtsbouwstoffen onvoldoende is gereguleerd.

Beoogd effect:

Wat is het effect van een voorbereidingsbesluit?

Het voorbereidingsbesluit, waarmee voorbeschermingsregels worden vastgesteld en toegevoegd aan het omgevingsplan, zorgt ervoor dat de bovenstaande tekortkomingen van het nationaal beleid worden opgelost. Het gaat dan om de activiteiten: bouwen op verontreinigde grond, graven in de bodem, saneren van de bodem en toepassen van bouwstoffen en grond.

De voorbeschermingsregels gelden vanaf 1 januari 2024. Het voorbereidingsbesluit moet dan wel op 1 januari 2024 zijn gepubliceerd. De voorbeschermingsregels zorgen er bijvoorbeeld voor dat bouwen op verontreinigde grond beter wordt gereguleerd. Hiermee lopen de voorbeschermingsregels vooruit op de nieuwe bodemregels die (naar verwachting) in 2024 of begin 2025 gereed zijn.

Beslispunt 4) en beslispunt 5): De eerste drie hiaten ontstaan bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet en worden niet gedekt met overgangsrecht of bruidsschat van het rijk of de provinciale omgevingsverordening. Daarom is het van belang om de voorbeschermingsregels gelijktijdig in te laten gaan. De voorbeschermingsregels treden pas in werking als deze bekend zijn gemaakt.

Met dit voorbereidingsbesluit wordt voorkomen dat in de overgangsperiode tot wijziging van het omgevingsplan (door het vaststellen van bodemregels) bodemactiviteiten moeten worden toegestaan, waarvan we weten dat die schadelijk kunnen zijn voor mens of natuur. Dit voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels moet er concreet voor zorgen dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet het beschermingsniveau voor mens en milieu gelijk blijft en wordt geborgd.

Argumenten:

1.1): Borging van het regionaal beleid in het omgevingsplan

In de regio wordt door de gemeenten gezamenlijk, samen met Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, een actueel regionaal bodembeleid ontwikkeld. Alle gemeenten die dit regionale bodembeleid als eigen beleid vaststellen, kunnen dit beleid vervolgens in het omgevingsplan borgen door vaststelling van nieuwe bodemregels. Deze bodemregels worden ook gezamenlijk opgesteld. Het uiteindelijke vaststellingsbesluit van de bodemregels betekent een wijziging van het omgevingsplan.

2.1): Voorbeschermingsregels voorkomen ongewenste activiteiten

Voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan, waarin nieuwe bodemregels worden opgenomen, moet worden voorkomen dat met de toekomstige bodemregels activiteiten worden toegestaan. Wanneer activiteiten in strijd met de toekomstige regels voor bodem worden toegestaan, kunnen ongewenste en onomkeerbare situaties ontstaan.

De nu vast te stellen voorbeschermingsregels moeten uiteindelijk worden opgenomen in het omgevingsplan. In het omgevingsplan zijn deze regels vervolgens rechtsgeldig. Met de voorbeschermingsregels worden vier tekortkomingen in de regelgeving opgelost, waardoor ongewenste ontwikkelingen en effecten voorkomen kunnen worden totdat de omgevingsplanwijziging voor bodem in werking treedt. De eerste drie hiaten zijn beleidsneutraal. Het vierde hiaat reguleert een opkomend probleem.

3.1): Voorbeschermingsregels en toelichting worden samen vastgesteld

De toelichting van de voorbeschermingsregels maakt als bijlage 1 onderdeel uit van het besluit. Deze toelichting moet namelijk opgenomen worden in het omgevingsplan. In de toelichting wordt de werking van de voorbeschermingsregels inhoudelijk uitgelegd.

4-1): Vaststelling per 1 januari 2024

Pas vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet, op 1 januari 2024, zijn de grondslagen van de voorbeschermingsregels rechtsgeldig.

5.1): Bekendmaking van het besluit per 1 januari 2024

Dit is een verplichting vanuit de Algemene wet bestuursrecht. Op deze manier kan iedereen kennis nemen van het voorbereidingsbesluit.

Risico's:

Niet tijdig vaststellen maakt ongewenste activiteiten mogelijk

De Omgevingswet is nieuw, het formuleren van besluiten en regels onder de Omgevingswet is nieuw en nieuw is ook het opnemen van de nieuwe regels in het omgevingsplan en het digitale systeem daarvan. De voorbeschermingsregels moeten per 1 januari 2024 worden opgenomen in het omgevingsplan. Dit wordt zo goed mogelijk voorbereid om dit op genoemde datum zo goed mogelijk te laten verlopen.

Voorbeschermingsregels zijn niet rigide

De voorbeschermingsregels 'bevriezen' niet zoals de term bij planjuristen wel doet vermoeden. Een nieuwe melding of aanvraag om omgevingsvergunning voor bodem kan gewoon in behandeling worden genomen. Zelfs als er in de voorbeschermingsregels een verbod staat, kan met een vergunning afgeweken worden. Als de voorbeschermingsregels worden gevolgd (zoals overige regels moeten worden gevolgd) kan de activiteit gewoon doorgaan.

De voorbeschermingsregels zien toe op een beperkt aantal onderwerpen binnen bodem. Veel meldingen of aanvragen om omgevingsvergunning vallen buiten de reikwijdte van de voorbeschermingsregels. In het algemeen zullen ontwikkelingen minimale hinder ervaren.

Verbodsbepaling geeft regellast

In twee van de voorbeschermingsregels (h1a4 iv) is sprake van een verbod. Hierop kan een vergunning worden aangevraagd. Dat geeft een extra regellast en mogelijk ook leges (legestarieven zitten niet in dit voorstel) en mogelijk vertraging. Daartegenover staat dat het milieu, bewoners en de natuur beter worden beschermd.

Financiën:

De kosten voor het publiceren van het voorbereidingsbesluit komen ten laste van het budget 'Bestemmingsplannen'.

Participatie:

Participatie is niet van toepassing bij een voorbereidingsbesluit. Er staat ook geen bezwaar en beroep tegen open.

Communicatie:

Zie Vervolgproces.

Duurzaamheid:

Vaststelling van de voorbeschermingsregels draagt bij aan het beschermen van de gezondheid, bodemkwaliteit en een duurzaam doelmatig gebruik van de bodem.

Vervolgproces:

Na vaststelling van dit voorbereidingsbesluit wordt het besluit bekendgemaakt door publicatie in het elektronisch blad van de gemeente en het huis-aan-huisblad 'De Stad Gorinchem'. Daarin zal bepaald zijn dat dit voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat gelden. De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking. Op dat moment moeten de voorbeschermingsregels ook zichtbaar zijn in het omgevingsplan en in het Omgevingsloket via het DSO (Digitaal Stelsel Ondergrond). In het DSO schuilen echter onzekerheden. Als het DSO niet op tijd geregeld is of niet bruikbaar is, dan is het mogelijk om de TAM IMRO standaard te hanteren. Vanwege de betrouwbaarheid zullen wij dit voorbereidingsbesluit via TAM-IMRO publiceren. Kortgezegd houdt dit in dat het voorbereidingsbesluit op basis van de Omgevingswet via de huidige op de Wet ruimtelijke ordening gebaseerde 'RO standaarden 2012' wordt gepubliceerd. Het wordt daarmee gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl die per 1 januari 2024 een doorlink heeft naar het DSO.

Bijlagen:

Bijlage 1: Artikelsgewijze toelichting op de voorbeschermingsregels, behorende bij de voorbeschermingsregels bodem

Bijlage 2: Toelichting bij de tekst van het raadsvoorstel

Burgemeester en wethouders van Gorinchem,
de secretaris, de burgemeester,

Raadsbesluit

De gemeenteraad van Gorinchem,
gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 3 oktober 2023;
gelet op artikel 4.14 van de Omgevingswet;

Besluit:

1. dat een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid, waarmee voor het gehele grondgebied van de gemeente regels worden gesteld over het bouwen op verontreinigde bodem, het graven in de bodem, het saneren van de bodem en het toepassen van bouwstoffen en grond;
2. dat het hierna volgende hoofdstuk wordt toegevoegd aan het Omgevingsplan Gorinchem;

Hoofdstuk XX Voorbeschermingsregels bodem

Afdeling XX.1 Algemene bepalingen

Artikel XX.1 Voorrangsbepaling en afbakening

1. Voor zover de voorbeschermingsregels in dit hoofdstuk afwijken van de regels in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1 van de Omgevingswet, gelden de voorbeschermingsregels.
2. De voorbeschermingsregels in dit hoofdstuk zijn niet van toepassing op activiteiten die al werden verricht voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit hoofdstuk.

Artikel XX.2 Begripsbepalingen

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. bodemgevoelig gebouw: bodemgevoelig gebouw als bedoeld in artikel 5.89g van het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- b. bodemgevoelige locatie: bodemgevoelige locatie als bedoeld in artikel 5.89h van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Afdeling XX.2 Bouwen op verontreinigde bodem

Artikel XX.3 Waarden toelaatbare kwaliteit bodemgevoelig gebouw

In aanvulling op artikel 22.30, eerste lid, zijn voor PFOA (perfluorooctaanzuur) de waarden voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem opgenomen in tabel XX.3.

Tabel XX.3: waarde toelaatbare kwaliteit van de bodem voor PFOA per gebruiksfunctie

Gebruiksfunctie (in de zin van de bodemfunctiekaart en bodemfunctieklassen)

Waarden (in mg/kg droge stof)

Landbouw/natuur	0,060
Wonen	0,060
Industrie	0,060

Artikel XX.4 Specifieke beoordelingsregels omgevingsvergunning bouwen op verontreinigde bodem

1. In aanvulling op artikel 22.29, eerste lid, onder c, wordt, voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie, de omgevingsvergunning alleen verleend als:
 - a. de waarden voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem, bedoeld in artikel XX.3, niet worden overschreden; of
 - b. bij overschrijding van de waarden voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem: als aannemelijk is dat een sanerende of andere beschermende maatregel wordt getroffen. Een sanerende of andere beschermende maatregel is in ieder geval een sanering overeenkomstig paragraaf 4.121 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
2. Het bevoegd gezag kan met het oog op het voorkomen van risico's voor de gezondheid, voorschriften verbinden aan de omgevingsvergunning bouwen op verontreinigde bodem als het bevoegd gezag van oordeel is dat de bodem niet geschikt is voor het beoogde doel, maar door het stellen van voorschriften nog geschikt kan worden gemaakt.

Artikel XX.5 Meldplicht bouwen op een bodemgevoelige locatie

1. Het is verboden een bodemgevoelig gebouw te bouwen op een bodemgevoelige locatie zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan te melden.
2. Een melding bevat:
 - a. de resultaten van een voorafgaand bodemonderzoek als bedoeld in paragraaf 5.2.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
 - b. de naam en het adres van degene die de bouwactiviteit verricht;
 - c. het adres waarop de bouwactiviteit wordt verricht;
 - d. de dagtekening; en
 - e. bij overschrijding van een waarde als bedoeld in artikel 22.30 of XX.3: de gegevens en bescheiden die aannemelijk maken dat een sanerende of andere beschermende maatregel wordt getroffen.
3. Dit artikel is niet van toepassing als de bouwactiviteit als vergunningplichtig is aangewezen in dit omgevingsplan.

Artikel XX.6 Maatwerkvoorschriften bouwen op verontreinigde bodem

Het bevoegd gezag kan maatwerkvoorschriften stellen over bouwactiviteiten als bedoeld in artikel XX.5. Artikel XX.4, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Afdeling XX.3 Graven in de bodem

Artikel XX.7 Maatwerkregel graven in de bodem met een kwaliteit onder of gelijk aan de interventiewaarde bodemkwaliteit

Paragraaf 4.119 van het Besluit activiteiten leefomgeving is ook van toepassing op het graven in bodem met een gehalte PFOA (perfluorooctaan zuur) van onder of gelijk aan 0,060 mg/kg droge stof, als het bodemvolume waarin wordt gegraven meer is dan 25 m³.

Artikel XX.8 Maatwerkregel graven in de bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit

Paragraaf 4.120 van het Besluit activiteiten leefomgeving is ook van toepassing op het graven in bodem met een gehalte PFOA (perfluorooctaan zuur) van meer dan 0,060 mg/kg droge stof, als het bodemvolume waarin wordt gegraven meer is dan 25 m³.

Afdeling XX.4 Saneren van de bodem

Artikel XX.9 Maatwerkregel saneringsaanpak: verwijderen van verontreiniging

Met het oog op het beschermen van de gezondheid en het beschermen van de kwaliteit van de bodem wordt, in afwijking van artikel 4.1240 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor het saneren van de bodem op een bodemgevoelige locatie met vluchtige stoffen in de bodem boven de interventiewaarde bodemkwaliteit, bedoeld in bijlage IIA bij het Besluit activiteiten leefomgeving, de sanering uitsluitend uitgevoerd volgens de saneringsaanpak verwijderen van verontreiniging, bedoeld in artikel 4.1242 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Afdeling XX.5 Toepassen van bouwstoffen

Artikel XX.10 Verbod toepassen van de bouwstoffen immobilisaten, AVI-bodemassen en staalslakken

Het is verboden de activiteit, bedoeld in artikel 4.1257 van het Besluit activiteiten leefomgeving, te verrichten als het gaat om het toepassen van AVI-bodemassen, immobilisaten en staalslakken.

Afdeling XX.6 Toepassen van grond of baggerspecie

Artikel XX.11 Verbod toepassen thermisch gereinigde grond

Het is verboden de activiteit, bedoeld in artikel 4.1265 van het Besluit activiteiten leefomgeving, te verrichten als het gaat om het toepassen van thermisch gereinigde grond.

3. de toelichting bij de voorbeschermingsregels zoals opgenomen in bijlage 1 behorende bij dit besluit wordt vastgesteld;
4. dit besluit in werking treedt op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet wanneer een omgevingsplan van rechtswege ontstaat (ook wel tijdelijk deel omgevingsplan genoemd);
5. op 1 januari 2024 een bekendmaking beschikbaar wordt gesteld op grond van artikel 14.5 Omgevingsbesluit, waarin staat dat dit besluit op 1 januari 2024 in werking treedt

Aldus besloten in de raadsvergadering van 2 november 2023

Griffier,

Voorzitter,