

Raadsvoorstel en -besluit

2023-0140555

Jacqueline van Dongen
Afdeling: Ruimtelijke Ontwikkeling
10/11/23
Bijlage 1 Voorbeschermingsregels
bodem

Vorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels voor de bodemkwaliteit onder de Omgevingswet

Aan de leden van de raad,

Het college van burgemeester en wethouders stelt u voor te besluiten:

1. een wijziging van het omgevingsplan voor te bereiden, 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. de voorbeschermingsregels opgenomen in bijlage 1, voor het omgevingsplan van de gemeente Zwijndrecht vast te stellen;
3. de toelichting bij de voorbeschermingsregels zoals opgenomen in bijlage 2 behorende bij dit besluit vast te stellen;
4. het besluit in werking te laten treden op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet wanneer een omgevingsplan van rechtswege ontstaat (ook wel tijdelijk deel omgevingsplan genoemd);
5. het besluit bekend te maken op grond van artikel 14.5 Omgevingsbesluit, waarin staat dat dit besluit op 1 januari 2024 in werking treedt.

De secretaris,

De burgemeester,

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van

De griffier,

De voorzitter,

Toelichting

Inleiding

Bodemregels in Omgevingsplan

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft iedere gemeente van rechtswege direct een omgevingsplan. Dit omgevingsplan voor de hele gemeente bestaat vervolgens uit een tijdelijk deel gevuld met o.a. bestaande/gemeentelijke ruimtelijke besluiten zoals bestemmingsplannen en een nieuw deel wat bij aanvang in principe leeg is en wat in de overgangsfase tot 2031 gevuld kan worden met nieuwe regels. Voor onderdeel bodem worden via de zogenaamde Bruidsschat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan opgenomen, die voortkomen uit onder andere Wet bodembescherming, besluit lozen buiten inrichtingen etc. Met het voorliggende voorbereidingsbesluit worden bij inwerkingtreding een aantal hiaten gedicht die niet voldoende geregeld zijn via de regels die voor bodem overkomen met de Bruidsschat. Deze nieuwe regels worden daarom via het voorbereidingsbesluit opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan ter voorkoming dat er ongewenste situaties ontstaan voor specifieke bodemgerelateerde activiteiten. In de overgangsfase heeft iedere gemeente tijd om de regels uit het tijdelijk deel (die van rechtswege automatisch in het omgevingsplan van iedere gemeente terechtkomen bij inwerkingtreding Omgevingswet) om te zetten naar het nieuwe deel zodat daar de nieuwe/geactualiseerde regels in worden opgenomen voor beleid en ruimtelijke ontwikkelingen.

Wat is een voorbereidingsbesluit?

Met een voorbereidingsbesluit voorkomt de overheid dat activiteiten plaatsvinden die in strijd zijn met in voorbereiding zijnde regels voor in het omgevingsplan. Dit heet voorbescherming. Een voorbereidingsbesluit bevat voorbeschermingsregels. Een voorbereidingsbesluit gaat altijd vooraf aan een ander besluit, zoals in dit geval een besluit tot wijziging van het omgevingsplan door vaststelling van nieuwe bodemregels in het omgevingsplan.

Bodemregels omgevingsplan

Het voorbereidingsbesluit bodem wat aan de gemeenteraad wordt voorgelegd gaat vooraf aan een in de naaste toekomst voor te leggen besluit tot vaststelling van nieuwe bodemregels 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 borgen door vaststelling van de nieuwe bodemregels in het omgevingsplan.

Wat is het effect van een voorbereidingsbesluit?

Het voorbereidingsbesluit, waarmee voorbeschermingsregels worden vastgesteld en toegevoegd aan het omgevingsplan, zorgt ervoor dat huidige tekortkomingen in de regelgeving 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 (indien bekendgemaakt in een publicatie). De voorbeschermingsregels zorgen er bijvoorbeeld voor dat bouwen op verontreinigde grond beter wordt gereguleerd en het toepassen van bouwstoffen als immobilisaten, AVI-bodemmassen en thermisch gereinigde grond wordt verboden. Hiermee lopen de voorbeschermingsregels vooruit op de nieuwe bodemregels die (naar verwachting) in 2024 of begin 2025 gereed zijn.

De nieuwe bodemregels

De bodemregels als onderdeel van het te actualiseren, regionale beleid zijn niet gereed voor 1 januari 2024, maar naar verwachting in 2024 of begin 2025. De nieuwe bodemregels bevatten onder andere regels voor:

1. Bouwen op verontreinigde grond
2. Graven in de bodem
3. Saneren van de bodem

Vorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels voor de bodemkwaliteit onder de Omgevingswet

4. Toepassen van bouwstoffen en grond

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. Vanaf 1 januari 2024 is er sprake van ongewenste hiaten in de bodemregelgeving. Hieronder volgt een uitleg van deze hiaten.

1. Bouwen op verontreinigde grond (beslispunt 2; artikelen 1.3 t/m 1.6)

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. Dit kan voorkomen bij zowel vergunningsplichtige- als meldingsplichtige bouwactiviteiten. In de huidige regelgeving moet bij een bouwactiviteit gesaneerd worden als sprake is van een sterke bodemverontreiniging (met omvang meer dan 25 m³ of asbest). Onder de Omgevingswet kan sanering alleen worden voorgeschreven als de verontreiniging op de lijst met stoffen in het Besluit activiteiten leefomgeving staat. Niet alle verontreinigingen staan op deze lijst. Niet reguliere stoffen en ook PFOA staan bijvoorbeeld niet op deze lijst.

2. Graven in de bodem (beslispunt 2; artikelen 1.7 en 1.8)

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. In de huidige regelgeving zijn maatregelen verplicht bij het graven in sterk verontreinigde grond. Onder de Omgevingswet zijn deze maatregelen alleen verplicht als de verontreinigende stof op de stoffenlijst in het Besluit activiteiten leefomgeving staat. PFOA staat hier niet op.

3. Saneren van de bodem (beslispunt 2; artikel 1.9)

Het derde hiaat in de regelgeving na 1 januari 2024 is dat vluchtige, uitdampende stoffen bij sanering niet hoeven worden te verwijderd. In de huidige regelgeving moet bij de activiteit saneren een vluchtige, uitdampende stof tot zover verwijderd worden dat er geen uitdamping naar de binnenlucht van bijvoorbeeld een woning meer plaatsvindt. Onder de Omgevingswet hoeft een dergelijke stof niet verwijderd te worden en hoeft uitdamping naar de binnenlucht niet voorkomen te worden. Dit kan leiden tot gezondheidsrisico's.

4. Toepassen van bouwstoffen en grond (beslispunt 2; artikelen 1.10 en 1.11)

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. Uit rapportages en publicaties van RIVM en ILT blijkt dat de wetgeving niet of onvoldoende toereikend is om thermische gereinigde grond en aandachtsbouwstoffen (zoals staalslakken, AVI-bodemas en immobilisaat) veilig voor mens en milieu te kunnen gebruiken. Toepassing van deze grond en bouwstoffen kan niet worden tegengegaan. Daarnaast geldt er voor bouwstoffen geen meldplicht, waardoor toezicht en handhaving moeilijk is. Dit is een nieuw probleem dat is ontstaan door ontwikkelingen in deze sector. De Omgevingswet dekt net als de huidige regelgeving de risico's voor mens en milieu onvoldoende af.

Eerdere besluitvorming

Niet van toepassing.

Beoogd effect

Met dit voorbereidingsbesluit wordt voorkomen dat in de overgangperiode tot wijziging van het omgevingsplan bodemactiviteiten moeten worden toegestaan waarvan we weten dat die schadelijk kunnen zijn voor mens of natuur. Dit voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels moet er

Vorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels voor de bodemkwaliteit onder de Omgevingswet

concreet voor zorgen dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet het beschermingsniveau voor mens en milieu gelijk blijft en wordt geborgd.

Argumenten

1.1 De voorbereidingsregels zijn nodig in de voorbereiding tot de wijziging van het omgevingsplan

In de regio wordt samen met de gemeenten en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid gewerkt aan de actualisatie van het regionaal bodembeleid. Na het vaststellen van het geactualiseerde, regionale bodembeleid door de gemeenten als eigen beleid, zal dit beleid vervolgens in het omgevingsplan worden geborgd via nieuwe bodemregels. Wanneer deze bodemregels gereed zijn, zullen deze ter vaststelling aan u worden voorgelegd. Het besluit tot vaststelling van de bodemregels betekent een wijziging van het omgevingsplan.

2.1 De vaststelling van de voorbeschermingsregels voorkomt bodemactiviteiten die schadelijk kunnen zijn voor mens of natuur

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

3.1 De toelichting dient in het omgevingsplan te worden opgenomen

De vast te stellen toelichting bij de voorbeschermingsregels is in een aparte bijlage (bijlage 2) opgenomen, omdat deze in het omgevingsplan moeten komen. In de toelichting wordt de werking van voorbeschermingsregels inhoudelijk uitgelegd.

4.1 Het besluit treedt pas in werking op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet

Pas met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de grondslagen van de voorbeschermingsregels rechtsgeldig. Dit is de eerst mogelijke optie voor inwerkingtreding.

5.1 Dit is een verplichting vanuit de Algemene wet bestuursrecht

Op deze manier kan iedereen kennis nemen van het voorbereidingsbesluit.

Kanttelingen

De Omgevingswet is nieuw, maar ook het formuleren van besluiten en regels onder de Omgevingswet, het opnemen van de nieuwe regels in het omgevingsplan en het digitale systeem daarvan is nieuw. De voorliggende voorbeschermingsregels moeten per 1 januari 2024 worden opgenomen in het omgevingsplan. Nieuwe meldingen of aanvragen tot omgevingsvergunning voor bodem kunnen daarmee gewoon in behandeling worden genomen. Deze voorbeschermingsregels zien enkel toe op de bij de inleiding vermelde hiaten en beschreven artikelen zoals opgenomen in de bijlage. In het algemeen zullen ontwikkelingen minimale hinder ervaren. In twee van de voorbeschermingsregels (h1aat 4) is sprake van een verbod. Om hiervan te kunnen afwijken, kan een vergunning worden aangevraagd. Dit kan enige, extra regellast opleveren maar draagt daarbij wel bij aan de bescherming van het milieu, bewoners en de natuur.

Extern draagvlak

Een voorstel van gelijke strekking wordt ter besluitvorming voorgelegd in de gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Hendrik-Ido Ambacht, Alblasserdam, Sliedrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hoeksche Waard, Gorinchem en Molenlanden.

Vorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels voor de bodemkwaliteit onder de Omgevingswet

Duurzaamheid

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

Aanpak/uitvoering/evaluatie

Na vaststelling van dit voorbereidingsbesluit wordt het besluit bekendgemaakt door publicatie in het elektronisch blad van de gemeente. 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 zullen de voorbeschermingsregels ook zichtbaar zijn in het omgevingsplan in het Omgevingsloket via het DSO (Digitaal Stelsel Ondergrond).

Communicatie/publicatie/participatie

Na vaststelling van dit voorbereidingsbesluit wordt het besluit bekendgemaakt door publicatie in het elektronisch blad van de gemeente.

Personeel/organisatie/SCD

Niet van toepassing.

Financiën

Niet van toepassing.