

Raadsvoorstel

Onderwerp	:	Vorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels voor de bodemkwaliteit onder de Omgevingswet
Zaaknummer	:	1190242
Portefeuillehouder	:	Wethouder Arco Bikker
Publicatieniveau	:	Openbaar
Behandelend ambtenaar	:	Joris Wijnakker

Gevraagd Besluit

De gemeenteraad van Molenlanden besluit:

1. Een voorbereidingsbesluit te nemen met voorbeschermingsregels voor de bodemkwaliteit onder de Omgevingswet voor de onderwerpen:
 - Bouwen op verontreinigde grond;
 - Graven in de bodem;
 - Saneren van de bodem;
 - Toepassen van bouwstoffen en grond.
2. Hiertoe het voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels in bijlage 1 samen met de artikelsgewijze toelichting in bijlage 2 vast te stellen en op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet in werking te laten treden.

Inleiding

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. De bevoegdheid voor het stellen van regels over bodem verschuiven dan van het Rijk naar de gemeente. Er zijn Rijksregels in de Bruidsschat over bodem opgenomen welke per 1 januari 2024 van rechtswege onderdeel zullen uitmaken van het omgevingsplan van Molenlanden. Voor Molenlanden voert de Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid (OZHZ) de bodemtaken uit, en is onze vaste adviseur voor regelgeving en beleid hierover. De OZHZ geeft een dringend advies om een voorbereidingsbesluit te nemen om de regels voor bodem aan te vullen en om voorbeschermingsregels voor bepaalde activiteiten op 1 januari 2024 van kracht te laten gaan, om te voorkomen dat onze bodemregels niet per 1 januari verouderd zijn.

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 te voorkomen of te reguleren op verontreinigde grond met stoffen die nog niet op een lijst staan waarvoor de kritische waarden zijn vastgesteld, zoals PFOA. Er zijn vanaf 1 januari 2024 ongewenste hiaten in de bodemregelgeving voor de volgende activiteiten:

1. Bouwen op verontreinigde grond;
2. Graven in de bodem;
3. Saneren van de bodem;
4. Toepassen van bouwstoffen en grond.

In artikel 4.14 van de Omgevingswet is bepaald dat een gemeente een voorbereidingsbesluit kan nemen. Met dit besluit worden voorbeschermingsregels aan het omgevingsplan toegevoegd. In artikel 4.14 staat ook dat de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan vervallen na 1,5 jaar of als de regels eerder (per besluit) zijn omgezet naar definitieve regels voor in het omgevingsplan. Het nemen van een voorbereidingsbesluit is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

Eerdere besluiten

- De OZHZ voert als formele behandeldienst de bodemtaken uit voor gemeente Molenlanden. Per besluit van het college van 24 januari 2023 is dit verlengd tot 2025. Zij daarmee onze vaste adviseurs voor verschillende milieuthema's, waaronder ook bodem.

Beoogd effect

Met dit voorbereidingsbesluit willen we 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 Oplossen van hiaten in de bodemregelgeving

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. Met name heeft dit betrekking op de recente ontwikkeling en het regionale beleid met betrekking tot PFOA. Hieronder volgt een uitleg van de hiaten. De eerste drie hiaten zijn beleidsneutraal. Het oplossen hiervan geeft geen verzwarende op het huidige bodembeleid dat tot en met 31 december 2023 van kracht is. Het vierde hiaat reguleert een opkomend probleem wat de experts zien aankomen:

1. Bouwen op verontreinigde grond: Het eerste hiaat is dat er gebouwd kan worden op sterk verontreinigde grond wanneer de betreffende verontreinigingen niet in de stoffenlijst van het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) zijn opgenomen. Dit is zo bij vergunningsplichtige als meldingsplichtige bouwactiviteiten. Niet alle verontreinigingen staan op deze lijst. Bepaalde zeldzame stoffen waar weinig over bekend is en PFOA staan niet op deze lijst, omdat daar landelijk nog geen interventiewaarde voor is bepaald (de interventiewaarde betekent dat bij overschrijding de eigenschappen van de bodem te slecht worden voor mens en milieu en dat er gesaneerd moet worden), terwijl al wel bekend is dat deze stoffen nadelig zijn voor het milieu en de gezondheid. Onder huidige regelgeving wordt niet een dergelijke lijst van het BAL gehanteerd en regelt de Woningwet dat op sterk verontreinigde grond niet gebouwd mag worden waarbij het niet uitmaakt om welke stoffen het gaat. Op dit moment wordt dus al op PFOA-waardes getoetst omdat bekend is dat dit risico's heeft voor mens en milieu. Goed om op te merken is dat de toelaatbare waarde voor PFOA die we met de voorbeschermingsregels vaststellen hetzelfde is als waar de bodemadviseurs nu op toetsen en dat binnen gemeente Molenlanden deze waarden bijna nooit wordt overschreden.
2. Graven en de bodem: Het tweede hiaat 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. Hetzelfde wordt dus opgelost als onder punt 1.
3. Saneren van de bodem: Het derde hiaat 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 zo een 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: 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 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.

Met het voorbereidingsbesluit wordt aangekondigd dat het omgevingsplan gewijzigd gaat worden om deze hiaten in de bodemregeling op te lossen. En in de tussentijd zijn er voorbeschermingsregels van kracht.

1.2 Een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid

In de regio wordt door de gemeenten gezamenlijk, samen met OZHZ, 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. Wanneer de bodemregels gereed zijn zullen deze ter vaststelling aan u worden voorgelegd, en zal u gevraagd worden het omgevingsplan te wijzigen door deze bodemregels toe te voegen. Dit moet binnen 1,5 jaar na het voorbereidingsbesluit gebeurd zijn. Voor deze omgevingsplanwijziging moet de voorgeschreven procedure voor wijziging van het omgevingsplan worden



doorlopen, waarbij eenieder in de gelegenheid wordt gesteld om hun belangen kenbaar te maken door het indienen van zienswijzen.

2.1 De voorbeschermingsregels zijn nodig voorafgaand aan de wijziging omgevingsplan

Door het voorbereidingsbesluit te nemen wordt feitelijk aangekondigd dat de gemeente een wijziging van het omgevingsplan gaat voorbereiden waarbij nieuwe bodemregels worden voor de genoemde onderwerpen worden gemaakt. Met de voorbeschermingsregels bij het voorbereidingsbesluit wordt 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. De nu vast te stellen voorbeschermingsregels worden aan het tijdelijke omgevingsplan (lees: alle huidige bestemmingsplannen en een verordeningen over de fysieke leefomgeving die per 1 januari deze titel krijgen) toegevoegd zodat hier dan ook aan getoetst moet worden. Alle regels die per 1 januari samen het tijdelijke omgevingsplan gaan vormen worden nog in de komende jaren (we hebben hier tot 2032 de tijd voor) geïntegreerd in het nieuwe omgevingsplan dat we stapsgewijs gaan maken. Als het onderdeel bodem dan in het nieuwe deel van het omgevingsplan is gemaakt zullen de voorbeschermingsregels automatisch vervallen.

2.2 De voorbeschermingsregels worden voorzien van een toelichting in het omgevingsplan

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 vast te stellen toelichting bij de voorbeschermingsregels is in een aparte bijlage (bijlage 2) opgenomen. Deze komen per artikel van de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan te staan. In de toelichting wordt de werking van voorbeschermingsregels inhoudelijk uitgelegd. Het verschil met een toelichting zoals we die kennen bij bestemmingsplannen is dat deze toelichting artikelsgewijs is en dus per regel een toelichting zal staan.

2.3 Bekendmaking en inwerkingtreding voorbereidingsbesluit

Pas met de inwerkingtreding Omgevingswet op 1 januari 2024 zijn de grondslagen van de voorbeschermingsregels rechtsgeldig. Dit is de eerst mogelijke optie voor inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit, want het betreft een instrument van de Omgevingswet. Het is een verplichting vanuit de Algemene wet bestuursrecht om dit vooraf bekend te maken. Op deze manier kan iedereen kennisnemen van het voorbereidingsbesluit. Ook dit kan pas rechtsgeldig op 1 januari 2024 plaatsvinden. Dus na het raadsbesluit worden op 1 januari 2024 het voorbereidingsbesluit en de voorbeschermingsregels bekend gemaakt en het laatstgenoemde beschikbaar gesteld in het DSO zodat hieraan getoetst kan worden en het beschermingsniveau behouden blijft.

Kanttekeningen

1.1 Het zijn aanvullende regels op de rijksregels uit de Bruidsschat

De voorbereidingsregel bij het voorbereidingsbesluit zijn in feite extra regels die waar we bij vergunningaanvragen aan moeten toetsen. Zoals de regels uit bijlage 1 laten zien betreffen dit geen extra vergunningplichten, maar zijn dit extra beoordelingsregels en maatwerkregels voor wanneer er een omgevingsvergunning is aangevraagd voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw (zoals een woning). OZHZ is onze behandeldienst voor bodemtaken, dus de beoordelingsregels bij een omgevingsvergunning voor het bouwen op verontreinigde bodem zullen door de bodemadviseurs getoetst worden. Feitelijk betreft dit een aanvulling op de rijksregels en kan de kanttekening geplaatst worden dat we als gemeente strenger zijn dan het Rijk en we initiatiefnemers meer regellast bezorgen. Maar daarbij is het wederom van belang om te benadrukken dat het feitelijk een voortzetting van het huidige bodembeleid betreft en we niet strenger zullen zijn dan nu.

Bovendien zien de voorbeschermingsregels toe op een beperkt aantal onderwerpen binnen bodem. Veel meldingen of aanvragen om omgevingsvergunning vallen buiten de reikwijdte van de voorbeschermingsregels (bijvoorbeeld als minder dan 25m³ aan bodemvolume wordt gegraven is het onderdeel 'Graven in de bodem' al niet meer van toepassing). In het algemeen zullen ontwikkelingen minimale hinder ervaren door deze regels. Immers is het feitelijk een voortzetting van normen die nu al worden gehanteerd.

2. Alternatief is om nu geen voorbeschermingsregels vast te stellen en regionaal bodembeleid af te wachten

De OZHZ is in regionaal verband met de betreffende gemeenten bezig om een regionaal bodembeleid te herzien. De verwachting is dat hiervoor een voorstel in de loop van 2024 naar de gemeenten komt om vervolgens in het omgevingsplan te verwerken. Een alternatief besluit kan zijn om nu geen voorbeschermingsregels vast te stellen en dit voorstel af te wachten. Dit wordt niet geadviseerd omdat we dan tot die tijd fors terug gaan in het beschermingsniveau, omdat er dan bepaalde stoffen zoals PFOA die niet



op die lijst van het Bal staan niet zijn gereguleerd. In de tussentijd worden er dan veel risico's gelopen en wordt het milieu, bewoners en de natuur minder goed beschermd dan nu het geval.

Extra uitleg bij de kosten

De ambtelijke kosten voor het opstellen en technisch verwerken van het voorbereidingsbesluit kunnen gedekt worden binnen het projectbudget van het project Omgevingsplan.

Communicatie

Participatie is niet van toepassing bij een voorbereidingsbesluit. Er staat ook geen bezwaar en beroep tegen open. De kennisgeving over het genomen voorbereidingsbesluit wordt wel bekendgemaakt in het Gemeenteblad. Bij de wijziging van het omgevingsplan voor de nieuwe bodemregelgeving is participatie wel een verplicht onderdeel. Evenals de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen.

Vervolgstappen

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 Omgevingswet).

Onder de Omgevingswet gelden de voorbeschermingsregels 1,5 jaar. Dat betekent dat we 1,5 jaar de tijd hebben om het omgevingsplan te wijzigen om deze aanvullende regels definitief in onze omgevingsplanregels te verwerken.

Bijlagen:

Bijlage 1: Voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels bodem

Bijlage 2: artikelsgewijze toelichting op de voorbeschermingsregels bodem



Raadsbesluit

Onderwerp : **Vorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels voor de bodemkwaliteit onder de Omgevingswet**

Zaaknummer : 1190242

Portefeuillehouder : Wethouder Arco Bikker

De raad van de gemeente Molenlanden:

Gelet op het bijbehorende raadsvoorstel;

Besluit:

De gemeenteraad van Molenlanden besluit:

1. Een voorbereidingsbesluit te nemen met voorbeschermingsregels voor de bodemkwaliteit onder de Omgevingswet voor de onderwerpen:
 - Bouwen op verontreinigde grond;
 - Graven in de bodem;
 - Saneren van de bodem;
 - Toepassen van bouwstoffen en grond.
2. Hiertoe het voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels in bijlage 1 samen met de artikelsgewijze toelichting in bijlage 2 vast te stellen en op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet in werking te laten treden.

Aldus besloten tijdens de openbare raadsvergadering van de gemeente Molenlanden, gehouden op 12 december 2023.

de griffier,

de voorzitter,

Marjolein Teunissen

Theo Segers

