

Analyse borgen gemeentelijk bodembeleid

Aan	Polderbreed
Van	Marieke Prins (Ambient) en Simon Handgraaf (FLO Legal)
Betreft	Analyse borgen decentraal bodembeleid onder de Omgevingswet
Datum	31 mei 2023
Bijlage	--

1	Inleiding.....	2
1.1	Aanleiding.....	2
1.2	Leeswijzer.....	2
2	Activiteiten.....	2
2.1	Aanleg en gebruik gesloten bodemenergiesysteem	2
2.2	Toepassen grond of baggerspecie	3
2.3	Toepassen bouwstoffen	4
2.4	Saneren van de bodem.....	4
2.5	Graven in een bodem met een kwaliteit onder of gelijk aan de interventiewaarde bodemkwaliteit	5
2.6	Graven in een bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit.....	6
2.7	Kleinschalig grondverzet in een bodem met kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit	6
2.8	Bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie	6
2.9	Bouwen op een bekende historische grondwaterverontreiniging	7
2.10	Activiteiten op een locatie met een historische verontreiniging zonder onaanvaardbaar risico	7
2.11	Activiteiten op een bron van bekende historische grondwaterverontreiniging.....	8
2.12	Activiteit die leidt tot wijziging van gebruik waarbij een zeer bodemgevoelig gebruik ontstaat	8
2.13	Nazorg bodem	9
2.14	Sloop asbestdaken.....	9
3	Advies.....	9

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ambient en FLO Legal hebben van Polderbreed de opdracht gekregen om decentraal bodembeleid te ontwikkelen met oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Uit enkele werksessies die in 2022 gehouden zijn, zijn diverse onderwerpen benoemd waar afwijkend of aanvullend bodembeleid wenselijk is.

Het blijkt echter dat geen enkele gemeente op korte termijn een procedure heeft lopen waarbij de regels in het omgevingsplan kunnen landen. Dat maakt dat de vraag voor ligt: hoe kunnen we dan wel het gewenste afwijkende/aanvullende bodembeleid borgen? Daarbij kijken we zowel naar de mogelijkheden van het huidige recht als de mogelijkheden onder de Omgevingswet. Voor het nieuwe stelsel kijken we specifiek naar:

- de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van het Bal of de bruidsschat
- de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen. Met een voorbereidingsbesluit kunnen voorbeschermingsregels worden toegevoegd aan het omgevingsplan. Als de gemeente dat nog niet via de nieuwe plansoftware kan doen, kan de gemeente met de huidige plansoftware voor ruimtelijke plannen een TAM-IMRO voorbereidingsbesluit nemen.

1.2 Leeswijzer

Deze notitie beschrijft de onderwerpen waarvoor afwijkend of aanvullend bodembeleid wenselijk is. Per onderwerp komen de volgende onderdelen aan bod:

- Wat is het beleid/ wat zijn de regels onder de Omgevingswet
- Wat is het gewenste afwijkende/aanvullende beleid?
- Welke alternatieven zijn er om het beleid te borgen en wat zijn de voor- en nadelen per alternatief?
- Hoe erg is het als het beleid niet geborgd wordt?

2 Activiteiten

2.1 Aanleg en gebruik gesloten bodemenergiesysteem

Beleid/regels onder de Omgevingswet

- Het aanleggen en gebruiken van een gesloten bodemenergiesysteem is als milieubelastende activiteit door het Rijk in paragraaf 3.2.6 aangewezen. De regels in **paragraaf 4.111 van het Bal** zijn van toepassing op gesloten bodemenergiesystemen.
- Daarnaast bevat **artikel 22.260 van de bruidsschat voor het omgevingsplan** een vergunningplicht voor het installeren van een gesloten bodemenergiesysteem indien de GBES wordt aangelegd in een interferentiegebied of indien het een GBES is met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer. De gegevens die aangeleverd moeten worden bij de aanvraag om een vergunning zijn gelijk aan de in artikel 4.1137 van het Bal opgenomen gegevens en bescheiden voor het begin van de activiteit.

Deze regels zijn een voortzetting van het beleid zoals opgenomen in het Besluit omgevingsrecht.

Gewenste aanpassing

- Gemeenten willen verkennen of het loont om interferentiegebieden aan te wijzen en een beleidsregel op te stellen die een kader biedt voor het aanwijzen van interferentiegebieden (nu heeft alleen gemeente Urk een interferentiegebied aangewezen bij Zwolsche Hoek en een bodemenergieplan).
- Gemeenten willen verkennen hoe ze kunnen sturen op een (minimaal) energierendement.
- Gemeenten willen verkennen of een beleidsregel mogelijk is die een kader biedt voor wanneer particulieren bij de aanleg van een GBES (delen van) lussen in de openbare ruimte mogen aanleggen.
- Gemeente willen verkennen of de vergunningplicht zoals opgenomen in de bruidsschat aangepast moet worden.

Alternatieven voor borging

Interferentiegebieden kunnen nu al via een gemeentelijke verordening aangewezen worden op grond van art. 2.2b van het Besluit omgevingsrecht. Deze mogelijkheid vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, dus het is noodzakelijk om de betreffende verordening voor 1 januari vast te stellen en in werking te laten treden. Door het vaststellen van de verordening geldt er een vergunningplicht voor GBES in dat gebied (een omgevingsvergunning beperkte milieutoets, OBM). Ook onder de Omgevingswet blijft deze vergunningplicht van kracht omdat de bruidsschat bepaald dat een GBES in een aangewezen interferentiegebied vergunningplichtig is. Ook de GBES met

bodemzijdig vermogen van meer dan 70kW zijn in de bruidsschat onder de Omgevingswet vergunningplichtig gesteld. De vergunning moet in beide gevallen worden geweigerd als het bodemenergiesysteem interferentie kan veroorzaken met een ander bodemenergiesysteem of als er anderszins sprake is van een ondoelmatig gebruik van bodemenergie. Dit laatste criterium kan worden gebruikt om te sturen op een minimaal energierendement voor de vergunningplichtige systemen. Een te laag energierendement leidt immers tot een ondoelmatig gebruik van bodemenergie. Het is aan te raden dat de gemeente de wijze van toetsen op het energierendement vastlegt in een beleidsregel voor de verlening van de OBM.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de mogelijkheden voor maatwerk op de algemene regels in het Bal vergroot. Het is daarom vanaf 1 januari 2024 in principe mogelijk om via een maatwerkvoorschrift (art. 2.13 Bal) extra eisen aan het energierendement van een GBES te stellen. Ook voor de toepassing van maatwerkvoorschriften is het handig om een beleidsregel vast te stellen, zodat de gemeente eenduidig beleid voert en het beleid ook vooraf kenbaar is voor initiatiefnemers. Daarnaast kunnen op grond van art. 2.12 van het Bal maatwerkregels over het energierendement worden gesteld. Die maatwerkregels kunnen via een voorbereidingsbesluit op grond van de Omgevingswet worden toegevoegd aan het omgevingsplan.

Het aanleggen van lussen in openbaar terrein is een aspect dat niet via het Besluit omgevingsrecht is geregeld. Het Besluit omgevingsrecht gaat alleen over de milieuaspecten van bodemenergiesystemen. Gemeenten kunnen regels stellen over het gebruik van openbaar terrein (inclusief de bodem onder openbaar terrein) in een verordening op grond van de Gemeentewet, zoals de APV of een Algemene verordening ondergrondse infrastructuur. Deze verordening mag ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog worden vastgesteld. Er is dus geen noodzaak om dit nog voor 1 januari 2024 te doen.

De bruidsschatregels over GBES kunnen alleen na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden aangepast. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft de gemeente geen mogelijkheid om de vergunningplicht voor GBES met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer aan te passen. Naast een reguliere omgevingsplanwijziging kan een aanscherping van de vergunningplicht ook met een voorbereidingsbesluit op grond van de Ow worden gerealiseerd (via de nieuwe plansoftware of via TAM-IMRO).

Consequenties bij geen borging

Het huidige beleid zoals geld onder het Besluit omgevingsrecht is beleidsneutraal overgezet. Indien de beleidswensen niet geborgd worden, is er alsnog sprake van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

2.2 Toepassen grond of baggerspecie

Beleid/regels onder de Omgevingswet

- Het toepassen van grond of baggerspecie is aangewezen als milieubelastende activiteit door het Rijk in paragraaf 3.2.26 van het Bal. De regels in paragraaf 4.124 van het Bal zijn van toepassing.
- De Flevolandse gemeenten hebben een bodemkwaliteitskaart vastgesteld en in een Nota Bodembeheer gebiedsspecifiek beleid opgenomen.

Het beleid is een voortzetting van de regels zoals opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit. Intentie is beleidsneutraal. Verbetering her en der.

Gewenste aanpassing

- Het gebiedsspecifieke beleid zoals opgenomen in de Nota bodembeheer wordt omgezet naar het omgevingsplan. Hiervoor heeft FLO Legal de regels voor het omgevingsplan en de bijbehorende toepasbare regels al aangeleverd. Het hoeft enkel vastgesteld worden.
- Bodemkwaliteitskaart en bodemfunctiekaart als werkingsgebied opnemen.
- Bodemkwaliteitskaart uitbreiden naar gemeente Gooise Meren en begrenzing bermen aanpassen.
- Verkennen of er aanvullende regels nodig zijn voor voorkomen verspreiding invasieve exoten bij grondverzet in verband met een Europees handelsverbod voor invasieve soorten van de Unielijst en een nationaal verbod voor 3 soorten van de Aziatische Duizendknoop.

Alternatieven voor borging

De omzetting naar het omgevingsplan (inclusief werkingsgebieden) kan pas na inwerkingtreding van de Omgevingswet plaatsvinden. Het uitbreiden van de bodemkwaliteitskaart naar de gemeente Gooise Meren en de aanpassing van de begrenzing van de bermen kan wel voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet gebeuren, door een tussentijdse aanpassing van de Nota bodembeheer. Dit vereist een besluit van de gemeenteraad. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is een aanpassing van de Nota bodembeheer niet meer mogelijk, vanaf dat moment moeten alle wijzigingen via het omgevingsplan lopen.

Voor zover de begrenzing van bermen tot strengere regels leidt dan de regels die in het tijdelijke deel van het omgevingsplan staan, kan ook een voorbereidingsbesluit onder de Ow worden ingezet. Of er aanvullende regels over invasieve exoten kunnen worden gesteld via een voorbereidingsbesluit, is nog onduidelijk en zou eerst moeten worden uitgezocht. De minister van LNV kan enkel maatwerkvoorschriften stellen ten aanzien van het handelsverbod, provincies, waterschappen en gemeenten niet. Op grond van de artikelen 2.18 lid 1 en 2.19 lid 5 van de Ow is de provincie verder verantwoordelijk voor de bestrijding en beheersing van de in bijlage VC van het Bkl opgenomen invasieve exoten. Het is dus maar de vraag of de gemeente een grondslag heeft voor het stellen van regels om verspreiding van invasieve exoten tegen te gaan.

Consequenties bij geen borging

Nota Bodembeheer valt onder het overgangsrecht. Gelijkwaardig beschermingsniveau is geborgd.

2.3 Toepassen bouwstoffen

Beleid/regels onder de Omgevingswet

- Het toepassen van grond of baggerspecie is aangewezen als milieubelastende activiteit door het Rijk in paragraaf 3.2.25 van het Bal. De regels in paragraaf 4.122 van het Bal zijn van toepassing.

Het beleid is een voortzetting van de regels zoals opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit. Intentie is beleidsneutraal. Verbetering her en der.

Gewenste aanpassing

- Verkennen of de verwijderplicht voor bouwstoffen die hun functie verliezen aangepast moet worden zodat voor funderingspalen van o.a. windmolens, die een essentiële functie hebben in instandhouden van de holocene deklaag, de verwijderingsplicht niet geldt.
- Verkennen of een beleidsregel noodzakelijk is die bepaalt of en wanneer de verwijderingsplicht niet geldt.
- Verkennen hoe provincie en waterschap het instandhouden van de holocene deklaag kunnen borgen.

Alternatieven voor borging

De verplichting om bouwstoffen te verwijderen als het werk zijn functie verliest, staat nu in art. 33 Bbk. Dit artikel biedt voor de initiatiefnemer de mogelijkheid om de bouwstof niet te verwijderen, als dat leidt tot een grotere aantasting van de bodem dan het niet verwijderen. De gemeente is bevoegd gezag voor de handhaving op dit artikel. Vanwege die bevoegdheid kan de gemeente nu al een beleidsregel vaststellen over de wijze waarop dit artikel wordt uitgelegd. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de verwijderplicht terug in art. 4.1262 lid 2 Bal. Ook voor de toepassing van dat artikel kan de gemeente een beleidsregel vaststellen. Beleidsregels landen niet in het omgevingsplan, dus het vaststellen van de beleidsregel wordt niet gehinderd door de planning van het omgevingsplan in de transitieperiode.

Het Bal biedt ook de mogelijkheid om met een maatwerkregel in het omgevingsplan de strekking van art. 4.1262 lid 2 Bal aan te passen. Daarvoor is dus wel een omgevingsplanwijziging vereist. Deze maatwerkregel kan ook via een voorbereidingsbesluit op grond van de Ow worden vastgesteld.

Consequenties bij geen borging

Rijksregels zijn voortzetting huidige beleid. Gelijkwaardig beschermingsniveau is geborgd, maar gewenste regels zijn voor Flevoland wel steeds urgenter.

2.4 Saneren van de bodem

Beleid/regels onder de Omgevingswet

- Het saneren van de bodem is als milieubelastende activiteit aangewezen door het Rijk in paragraaf 3.2.23 van het Bal. De regels in paragraaf 4.121 van het Bal zijn van toepassing.
- In de bruidsschat voor het omgevingsplan zijn daarnaast in paragraaf 22.3.7.1 regels opgenomen voor nazorg als de saneringsaanpak afdekken gebruikt wordt.

Gewenste aanpassing

- De terugsaneerwaarde bij saneringsaanpak ontgraven (art. 4.1242 Bal) is normaal de kwaliteitsklasse waarin de bodem is ingedeeld. Polderbreed wil dat indien er gesaneerd wordt op een bodemgevoelige locatie (dus waar gebouwen zijn waar min 2u/dag blootstelling plaatsvindt) de terugsaneerwaarde altijd Wonen is, ondanks dat de bodem in de bodemfunctiekaart is ingedeeld als industrie.
- De terugsaneerwaarde voor lood moet aangepast worden omdat de interventiewaarde niet voldoende bescherming biedt. Er moet een generieke waarde komen (waarschijnlijk 210 mg/kg) en een strengere waarde

(waarschijnlijk 100 mg/kg) indien er sprake is van een zeer bodemgevoelig gebruik (kinderspeelplaats, wonen met grote moestuin, (bedrijfs)gebouw waar vanwege bedrijfsmatige activiteit sprake is van aanwezigheid jonge kinderen (< 12 jr).

- Er moet een terugsaneerwaarde voor PFAS opgenomen worden (INEV afhankelijk van of er sprake is van blootstelling of niet).
- Bij de melding moet naast resultaten voorafgaand bodemonderzoek ook .xml-bestand aangeleverd worden.
- Verkennen of er een beleidsregel wenselijk is die BG kaders biedt voor bepalen wanneer een saneringsaanpak voldoet of dat er een maatwerkvoorschrift wenselijk is.

Alternatieven voor borging

Voor saneringen op grond van het Bal kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld op grond van art. 2.13 Bal. De aanpassing en aanvulling van de terugsaneerwaarden en het aanleveren van xml-bestanden kunnen via een maatwerkvoorschrift worden opgelegd, maar dat vereist dus wel dat de gemeente bij iedere sanering opnieuw een maatwerkvoorschrift stelt. Een alternatief is om de aanpassing van de terugsaneerwaarden en de aanvulling van de meldplicht via een voorbereidingsbesluit op grond van de Ow vast te leggen.

Een beleidsregel over de inzet van maatwerkvoorschriften is geen onderdeel van het omgevingsplan en kan dus op ieder moment worden vastgesteld, zonder dat daarvoor de plansoftware nodig is.

Consequenties bij geen borging

- Voor PFAS zijn nu ook geen normen en voor lood gelden al jaren te soepele normen, maar het niet borgen zorgt voor risico's voor de gezondheid en milieu bij met name jonge kinderen.
- Onder de Wbb kan het bevoegd gezag bij wonen, ondanks dat er sprake was van bodemfunctie industrie, de voor wonen toepasselijke terugsaneerwaarden eisen. Dit is feitelijk ook een vorm van maatwerk. Het verschil is dat er nu nog standaard instemming met een saneringsplan is vereist, terwijl onder de Ow het bevoegd gezag actief een maatwerkvoorschrift moet stellen. Maar qua uitkomst is het wel beleidsneutraal.

2.5 Graven in een bodem met een kwaliteit onder of gelijk aan de interventiewaarde bodemkwaliteit

Beleid/regels onder de Omgevingswet

- Het graven < I is als milieubelastende activiteit aangewezen door het Rijk in paragraaf 3.2.21 van het Bal. De regels in paragraaf 4.119 van het Bal zijn van toepassing.

Gewenste aanpassing

- Bij de melding moet naast resultaten voorafgaand bodemonderzoek ook .xml-bestand aangeleverd worden.
- Voorafgaand bodemonderzoek is niet verplicht als uit "beperkt onderzoek" blijkt dat locatie niet verdacht is. Deze mogelijkheid is nu geregeld in Nota Bodembeheer, maar valt niet onder het overgangsrecht.
- Informatieplicht bij onverwachte situaties zoals nu opgenomen in de Nota bodembeheer. Hiervoor heeft FLO Legal de regels voor het omgevingsplan en de bijbehorende toepasbare regels al aangeleverd.

Alternatieven voor borging

De xml-bestanden kunnen via een maatwerkvoorschrift op grond van het Bal worden opgevraagd. Een alternatief is om de aanvulling van de meldplicht via een voorbereidingsbesluit op grond van de Ow te regelen.

Het versoepelen van de onderzoeksplicht kan eveneens via een maatwerkvoorschrift worden toegestaan.

Aangezien het een versoepeling is, zou de initiatiefnemer hiervoor een aanvraag bij de gemeente moeten doen.

Versoepelingen van regels kunnen niet via een voorbereidingsbesluit worden geregeld.

De gewenste informatieplicht bij onverwachte situaties kan enkel vastgesteld worden als wijziging van het omgevingsplan. Dit kan niet via een voorbereidingsbesluit worden gedaan, omdat voorbeschermingsregels tot doel moeten hebben om te voorkomen dat locaties niet meer geschikt zullen zijn voor de doelen die de gemeente voor die locaties heeft en een informatieplicht daar – zonder aanvullende inhoudelijke regels – niet voor zorgt. Die aanvullende inhoudelijke regels staan nu niet in de Nota bodembeheer. Consequenties bij geen borging

Huidige praktijk zoals met de Nota Bodembeheer geregeld is, kan niet gecontinueerd worden. Er is sprake van een verzwaring van de onderzoekslast ten opzichte van huidige recht.

2.6 Graven in een bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit

Beleid/regels onder de Omgevingswet

Het graven > I is als milieubelastende activiteit aangewezen door het Rijk in paragraaf 3.2.22 van het Bal. De regels in paragraaf 4.120 van het Bal zijn van toepassing.

Gewenste aanpassing

- Bij de melding moet naast resultaten voorafgaand bodemonderzoek ook .xml-bestand aangeleverd worden.
- Informatieplicht bij onverwachte situaties zoals nu opgenomen in de Nota bodembeheer. Hiervoor heeft FLO Legal de regels voor het omgevingsplan en de bijbehorende toepasbare regels al aangeleverd.

Alternatieven voor borging

De xml-bestanden kunnen via een maatwerkvoorschrift op grond van het Bal worden opgevraagd. Een alternatief is om de aanvulling van de meldplicht via een voorbereidingsbesluit op grond van de Ow te regelen.

De gewenste informatieplicht bij onverwachte situaties kan enkel vastgesteld worden als wijziging van het omgevingsplan. Dit kan niet via een voorbereidingsbesluit worden gedaan, omdat voorbeschermingsregels tot doel moeten hebben om te voorkomen dat locaties niet meer geschikt zullen zijn voor de doelen die de gemeente voor die locaties heeft en een informatieplicht daar – zonder aanvullende inhoudelijke regels – niet voor zorgt. Die aanvullende inhoudelijke regels staan nu niet in de Nota bodembeheer.

Consequenties bij geen borging

Vooraf onhandig als er geen .xml-bestand is.

2.7 Kleinschalig grondverzet in een bodem met kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit

Beleid/regels onder de Omgevingswet

- In paragraaf 22.3.7.2 van de bruidsschat omgevingsplan zijn regels opgenomen voor het graven < 25 m³ grondverzet waar sprake is van een bodemkwaliteit > I. Of er sprake is van bodemkwaliteit > I volgt uit beschikking ernst, niet-spoed of uit de bodemkwaliteitskaart.
- De regels zorgen ervoor dat vrijgekomen grond niet langer dan 8 weken tijdelijk wordt opgeslagen. Ook is er milieukundige begeleiding verplicht als er gegraven wordt op een locatie waar een afdeklaag is aangebracht als saneringsaanpak. Er wordt hier geen onderscheid gemaakt tussen afdeklaag na saneren op grond van de Wbb of Ow, dus gaat het over beiden.

Gewenste aanpassing

- Verkennen of de milieukundige begeleiding kan komen vervallen bij graafwerkzaamheden < 5 m³.
- Afdeklaag als werkingsgebied opnemen zodat de regels hieraan gekoppeld worden.

Alternatieven voor borging

Het laten vervallen van de milieukundige begeleiding bij graafwerkzaamheden < 5 m³ kan worden geregeld via een maatwerkvoorschrift op grond van de bruidsschat. Aangezien het een versoepeling van de regels is, zou de initiatiefnemer hiervoor een aanvraag moeten indienen.

Het werkingsgebied “afdeklaag” voor deze bruidsschatregel kan alleen via een wijziging van het omgevingsplan worden toegevoegd. Een voorbereidingsbesluit biedt hier geen oplossing voor omdat het voorbereidingsbesluit geen werkingsgebied kan koppelen aan bestaande regels (zoals de bruidsschat), maar enkel aan de in het voorbereidingsbesluit op te nemen voorbeschermingsregels.

Consequenties bij geen borging

Initiatiefnemer wordt overbelast terwijl milieurisico gering is.

2.8 Bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie

Beleid/regels onder de Omgevingswet

- In paragraaf 22.2.7.2 van de bruidsschat omgevingsplan zijn regels opgenomen voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie. Dit ter uitvoering van de in paragraaf 5.1.4.5.1 van het Bkl opgenomen instructieregels.

Met deze regels wordt een gelijkwaardig beschermingsniveau geborgd zoals aanvankelijk geregeld door de Wabo en Woningwet bij het bouwen van woningen op verontreinigde grond.

Gewenste aanpassing

- Er moet een toelaatbare bodemkwaliteit voor PFAS komen.
- Indien er sprake is van een zeer bodemgevoelig gebruik (zie ook bij saneren van de bodem) gaat de toelaatbare bodemkwaliteit naar max. waarde wonen in plaats van de interventiewaarde die in art. 22.30 bruidsschat omgevingsplan genoemd staat.
- De toelaatbare bodemkwaliteit voor lood moet aangepast worden waarbij er twee waarden gelden: een generieke waarde en een waarde indien er sprake is van een zeer bodemgevoelig gebruik (zie ook gewenste aanpassing bij saneren van de bodem). Indien er sprake is van een zeer bodemgevoelig gebruik moet bij lood ook het volumecriterium van 25 m3 losgelaten worden (zie art. 22.30 bruidsschat omgevingsplan).

Alternatieven voor borging

De regels van paragraaf 22.2.7.2 over bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie bestaan uit aanvraagvereisten, een beoordelingsregel en een verplichting om voorschriften te verbinden aan de omgevingsvergunning voor bouwen die op grond van het omgevingsplan is vereist. Op zich staat in afdeling 22.2 van de bruidsschat ook een bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen, maar dat is voor deze beleidswens geen handig instrument omdat de gemeente dan maatwerkvoorschriften moet stellen die afwijken van wat er via de omgevingsvergunning is toegestaan. In plaats daarvan kan wel een voorbereidingsbesluit op grond van de Ow worden genomen. De Omgevingswet maakt het mogelijk om in een voorbereidingsbesluit vergunningplichten op te nemen, en daarmee dus ook om aanvraagvereisten, beoordelingsregels en regels over aan de vergunning te verbinden voorschriften op te nemen.

Consequenties bij geen borging

Onder huidige recht ga je pas saneren indien de bodemkwaliteit > 1 is. Voorgestelde aanpassingen zorgen voor verhoging beschermingsniveau en zijn niet nodig voor borgen gelijkwaardig beschermingsniveau.

2.9 Bouwen op een bekende historische grondwaterverontreiniging

Beleid/regels onder de Omgevingswet

In paragraaf 6.2.1.1 van de Flevolandse omgevingsverordening zijn regels opgenomen voor het bouwen op een locatie waar sprake is van een bekende historische grondwaterverontreiniging. Dit is vertaald naar voorbeschermingsregels voor het omgevingsplan.

Gewenste aanpassing

Uiteindelijk is het fijn als deze regels geïntegreerd worden met de regels voor bouwen op een bodemgevoelige locatie.

Alternatieven voor borging

De instructieregels van de provincie moeten uiteindelijk worden doorgevoerd in het omgevingsplan. Voor de tussentijd zorgt het provinciale voorbereidingsbesluit voor borging. Er is dus geen alternatieve actie van de gemeente nodig.

Consequenties bij geen borging

De voorbeschermingsregels blijven van kracht tot wijzigen omgevingsplan op dit punt. Geen consequenties.

2.10 Activiteiten op een locatie met een historische verontreiniging zonder onaanvaardbaar risico

Beleid/regels onder de Omgevingswet

In paragraaf 22.3.7.3 van de bruidsschat omgevingsplan is een zorgplicht opgenomen die zich richt tot een ieder die een activiteit doet op een locatie waar sprake is van een bekende historische verontreiniging (bodem en grondwater).

Gewenste aanpassing

- Informatieplicht zodat BG weet dat er een activiteit plaatsvindt op een dergelijke locatie en zo nodig met een maatwerkvoorschrift eisen kan stellen. Dit tenzij er al een melding of informatieplicht geldt voor de activiteit (bv op grond van Bal).
- Een melding indien er sprake is van een zeer bodemgevoelig gebruik (ook al geldt er al een melding/informatieplicht op grond van bv Bal of bruidsschat). Er moet dan een toets plaatsvinden of de

- bodemkwaliteit geschikt is voor het gebruik en zo niet, dan is saneren verplicht. Toets aan toelaatbare bodemkwaliteit is vergelijkbaar met voorgestelde wijzigingen bij bouwen op bodemgevoelige locatie.
- Beleidsregel die kader biedt voor opstellen maatwerkvoorschriften.
- Regels koppelen aan werkingsgebied met locaties waar sprake is van bekende historische verontreiniging.

Alternatieven voor borging

Een voorbereidingsbesluit onder de Ow kan geen informatieplichten bevatten, maar wel meldplichten. De informatieplicht voor activiteiten op een bekende historische verontreiniging en de meldplicht voor zeer bodemgevoelig gebruik kunnen dus beiden als meldplicht worden opgenomen in een voorbereidingsbesluit. Een beleidsregel over de inzet van maatwerkvoorschriften is geen onderdeel van het omgevingsplan en kan dus op ieder moment worden vastgesteld, zonder dat daarvoor de plansoftware nodig is. Het toevoegen van het juiste werkingsgebied kan alleen via wijziging van het omgevingsplan plaatsvinden.

Consequenties bij geen borging

Er is sprake van achteruitgang in beschermingsniveau. Huidig recht ziet elke handeling in een geval van ernstige bodemverontreiniging als een saneringshandeling waardoor initiatiefnemer moest saneren conform 1) BUS of 2) saneringsplan.

2.11 Activiteiten op een bron van bekende historische grondwaterverontreiniging

Beleid/regels onder de Omgevingswet

In paragraaf 6.4.1.1 van de Flevolandse omgevingsverordening zijn regels opgenomen voor activiteiten op een bron van een bekende historische grondwaterverontreiniging. Dit is vertaald naar voorbeschermingsregels voor het omgevingsplan.

Gewenste aanpassing

Uiteindelijk is het fijn als deze regels geïntegreerd worden met de regels voor bouwen op een bodemgevoelige locatie.

Alternatieven voor borging

De instructieregels van de provincie moeten uiteindelijk worden doorgevoerd in het omgevingsplan. Voor de tussentijd zorgt het provinciale voorbereidingsbesluit voor borging. Er is dus geen alternatieve actie van de gemeente nodig.

Consequenties bij geen borging

De voorbeschermingsregels blijven van kracht tot wijzigen omgevingsplan op dit punt. Geen consequenties.

2.12 Activiteit die leidt tot wijziging van gebruik waarbij een zeer bodemgevoelig gebruik ontstaat

Beleid/regels onder de Omgevingswet

Geen.

Gewenste aanpassing

- Een melding indien er sprake is van een zeer bodemgevoelig gebruik (ook al geldt er al een melding/informatieplicht op grond van bv Bal of bruidsschat).
- Bij melding moeten resultaten voorafgaand bodemonderzoek.
- Bij overschrijding toelaatbare bodemkwaliteit (zie o.a. suggesties bij saneren van de bodem / bouwen op bodemgevoelige locatie) is sanering verplicht.

Alternatieven voor borging

Deze beleidswensen kunnen via een voorbereidingsbesluit op grond van de Ow worden geregeld. Ook een Chw-bestemmingsplan op grond van het huidige recht kan hiervoor worden gebruikt, omdat er geen regels van het nieuwe stelsel worden geraakt. Dit is geen activiteit die onder het Bal of de bruidsschat valt, dus er bestaat geen bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

Consequenties bij geen borging

Er is sprake van achteruitgang in beschermingsniveau voor zover de activiteit gelijk is aan wat onder de Wbb gezien werd als een "handeling". Huidig recht ziet elke handeling in een geval van ernstige bodemverontreiniging als een saneringshandeling waardoor initiatiefnemer moest saneren conform 1) BUS of 2) saneringsplan.

Indien er geen sprake is van een "handeling", maar het gebruik wijzigt (denk aan boerderij die in gebruik genomen wordt als kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang), dan leidt het wel tot risico's voor de gezondheid, maar is er

geen sprake van achteruitgang in het huidige beschermingsniveau. Onder het huidige recht was er geen toets of de bodemkwaliteit geschikt was voor het gebruik.

2.13 Nazorg bodem

Beleid/regels onder de Omgevingswet

In paragraaf 22.3.7.1 van de bruidsschat omgevingsplan zijn regels opgenomen die gaan over nazorg bij:

- Tijdelijke beschermingsmaatregelen i.k.v. toevalsvondst verontreiniging van de bodem; en
- Na saneren van de bodem bij het toepassen van de saneringsaanpak 'afdekken'.

Gewenste aanpassing

Regels die betrekking hebben op de afdeklaag koppelen aan een werkingsgebied waarbij zowel afdekklagen op grond van Wbb als afdekklagen na saneren op grond van Ow ontsloten zijn.

Alternatieven voor borging

Het toevoegen van het juiste werkingsgebied kan alleen via een reguliere wijziging van het omgevingsplan worden geregeld.

Consequenties bij geen borging

Het wordt een zoekplaatje voor initiatiefnemer. Hoe weet de initiatiefnemer of er sprake is van aan afdeklaag?

2.14 Sloop asbestdaken

Beleid/regels onder de Omgevingswet

In artikel 7.9 van het Bbl is er een asbestinventarisatieplicht opgenomen.

Gewenste aanpassing

Verkennen of er bij sloop van asbestdaken standaard een bodemonderzoek moet worden overhandigd of dat er standaard x- aantal cm van bodem moet worden gesaneerd.

Alternatieven voor borging

Hoofdstuk 7 van het Bbl bevat de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, dus in principe zou het bodemonderzoek via een maatwerkvoorschrift kunnen worden opgelegd. Hoofdstuk 7 Bbl bevat niet de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels. Maar eigenlijk gaat het Bbl niet over bodembescherming, dus de gemeente heeft geen grondslag in het Bbl nodig. Zowel het bodemonderzoek bij slopen van asbestdaken als het saneren bij aangetroffen asbest kunnen eerder als invulling van de saneringsregels van het Bal worden beschouwd. Het Bal bevat wel een generieke mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels over saneringen. Die maatwerkregels kunnen via een voorbereidingsbesluit op grond van de Ow worden geregeld.

Consequenties bij geen borging

Momenteel is het beleid rondom asbest ook al versnipperd over arbo wetgeving en milieu. Er is nu ook al een gat, waar arbo wel beschermd wordt en milieu niet. Er is dan ook geen sprake van achteruitgang in beschermingsniveau als er niks geregeld wordt.

3 Advies

Uit de analyse komt naar voren dat bij de activiteiten waarvoor al rijksregels of bruidsschatregels aanwezig zijn in de meeste gevallen met een maatwerkvoorschrift alsnog de gewenste aanvullende eisen gesteld kunnen worden. Dit vereist echter dat de gemeente (of OFGV namens de gemeente) bij elke melding/vergunningaanvraag of gegevens en bescheiden alert moet zijn op het al dan niet opstellen van een maatwerkvoorschrift. Het vaststellen van een beleidsregel die een kader biedt voor de op te stellen maatwerkvoorschriften is hierbij aan te raden.

Uit de analyse komt ook naar voren dat een voorbereidingsbesluit op grond van de Omgevingswet voor de meeste beleidswensen soelaas biedt. Het voordeel is dat alle beleidswensen in één voorbereidingsbesluit opgenomen kunnen worden en digitaal ontsloten via het DSO, wat gebruiksvriendelijk is naar de initiatiefnemer. Nadeel is dat de gemeente binnen 1,5 jaar het omgevingsplan op dit punt moet wijzigen omdat anders de voorbeschermingsregels vervallen. Dit is op te lossen door voordat deze termijn verloopt weer opnieuw een voorbereidingsbesluit te nemen. De Omgevingswet verbiedt niet om opnieuw een voorbereidingsbesluit te nemen nadat het vorige voorbereidingsbesluit is verlopen.

Het koppelen van werkingsgebieden aan de rijksregels of bruidsschatregels is ook met een voorbereidingsbesluit niet mogelijk. In de tussentijd kan verwezen worden naar een viewer op de eigen website van de gemeente. Aangezien bodeminformatie veranderlijk is, is een viewer (naast een in de toekomst aangewezen werkingsgebied) sowieso geen gek idee.

In een beperkt aantal situaties zijn de huidige instrumenten, zoals een (Chw-)bestemmingsplan een mogelijkheid. Je kan echter met een instrument uit het huidige recht geen toekomstige regels zoals de bruidsschatregels of de algemene rijksregels aanpassen. Vanwege de beperkte mogelijkheden van een Chw-bestemmingsplan heeft het de voorkeur om te werken met een voorbereidingsbesluit op grond van de Ow.

Conclusie: wij zien een voorbereidingsbesluit als beste oplossing om het bodembeleid te borgen, waar nodig aangevuld met het gebruik van maatwerkvoorschriften en het vaststellen van een beleidsregel voor het toepassen van die maatwerkvoorschriften.