

Nummer 2023-90

datum raadsvergadering	: 21 december 2023
onderwerp	: Voorbereidingsbesluit bodem
portefeuillehouder	: Portefeuillehouder
datum raadsvoorstel	: 21 december 2023

Samenvatting

De gemeente Ouder-Amstel heeft na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog enige jaren de tijd om het nieuwe omgevingsplan op te stellen, maar voor bodem is deze lange termijn niet wenselijk. Er valt dan immers een gat tussen de huidige wetgeving en het moment dat de maatwerkregels en aangepaste bruidsschatregels in het omgevingsplan zullen staan. Voor initiatiefnemers is dit een onwenselijke situatie, aangezien ze met 3 verschillende sets regelgeving te maken krijgen (Wet bodembescherming, rijksregels Omgevingswet en bruidsschat, rijksregels en aangepast omgevingsplan). Hierdoor is het mogelijk dat de praktische uitvoerbaarheid en planningen van projecten bemoeilijkt wordt. Dit zal ook consequenties hebben voor de VTH-processen. Daarnaast geldt voor de gezondheid en het milieu dat deze onvoldoende beschermd zijn met alleen de rijksregels en de bruidsschat. Om dit juridische gat te dichten bestaat er de mogelijkheid om een voorbereidingsbesluit bodem te nemen, waarmee vooruitlopend op een reguliere wijziging van het tijdelijke omgevingsplan alvast aanvullende bodemregels kunnen worden gesteld. Het voorbereidingsbesluit bodem zorgt er dus voor dat alle bodemregels zoals beschreven en nader ingevuld in het bodembeleidskader ook daadwerkelijk van kracht worden per 1 januari 2024. Voorgesteld wordt om het bijgevoegde voorbereidingsbesluit bodem waarin het beleidsneutrale deel van de aanvullende bodemregels is opgenomen, ter vaststelling aan te bieden aan de gemeenteraad, met als datum inwerkingtreding de ingangsdatum van de Omgevingswet.

Wat is de juridische grondslag?

In de Omgevingswet is het voorbereidingsbesluit geregeld in artikel 4.14 van de Ow. Op grond van het tweede lid van dit artikel wijzigt het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan met voorbeschermingsregels. De voorbeschermingsregels in het omgevingsplan zijn niet appellabel. Het voorbereidingsbesluit treedt in werking tegelijkertijd met de Omgevingswet op 1-1-2024.

Wat is de voorgeschiedenis?

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat er van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan voor de gemeente Ouder-Amstel. Het omzetten van regels van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan moet eind 2031 gereed zijn. Een Koninklijk Besluit zal de einddatum van 1 januari 2032 nog vastleggen (artikel 22.5 van de Omgevingswet). De gemeente Ouder-Amstel heeft daarmee na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog enige jaren de tijd om het nieuwe omgevingsplan op te stellen. Echter voor de (juridische) onderdelen van bodem is deze relatief lange termijn niet wenselijk. Er valt met deze termijn een juridisch gat tussen de huidige wetgeving en het moment dat de maatwerkregels en aangepaste bruidsschatregels in het omgevingsplan zijn omgezet.

Het tijdelijk omgevingsplan bevat onder meer de bruidsschat: regels over onderwerpen die op dit moment nog op rijksniveau gelden, maar onder de Omgevingswet bij de gemeente komen te liggen. Vanwege het vervallen van de Wet bodembescherming, de Bouwverordening en het overhevelen van bodemtaken naar alle gemeenten, bevat de bruidsschat diverse regels over bodemgerelateerde activiteiten, zoals bouwen op verontreinigde bodem. Daarnaast stelt het Rijk regels vast over het ontgraven, het

verplaatsen en op of in de bodem aanbrengen (toepassen) van grond, baggerspecie of bouwstoffen en het saneren van de bodem in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) (dat tegelijk met de Omgevingswet in werking treedt).

De regels in het tijdelijk omgevingsplan en het Bal komen op een aantal punten niet overeen met de (beleids)regels zoals deze zijn vastgelegd in de Nota Bodembeheer. Om zo beleidsneutraal mogelijk over te gaan op de Omgevingswet zijn beleidsneutrale aanvullende bodemregels opgesteld. Dit zijn maatwerkregels en omgezette bruidsschatregels die in het omgevingsplan worden opgenomen. Met maatwerkregels kan van de regels van het Bal worden afgeweken, of kunnen deze worden aangevuld. Bij het formuleren van de aanvullende bodemregels is rekening gehouden met de doelen van de Omgevingswet.

Indien de beleidsneutrale aanvullende bodemregels niet van kracht worden op het moment van het inwerking treden van de Omgevingswet leidt dit tot 3 verschillende elkaar opvolgende juridische regimes:

1. Het huidige regime onder de Wet Bodembescherming en Nota Bodembeheer;
2. Het regime van de rijksregels en het tijdelijke omgevingsplan, vanaf ingangsdatum Omgevingswet tot het vaststellen van het definitief Omgevingsplan;
3. Het regime van de rijksregels en het definitief Omgevingsplan waarin de huidige regels en het (uitvoerings-)beleid vanuit de Nota Bodembeheer zo beleidsneutraal mogelijk zijn omgezet naar omgevingsplanregels, via maatwerkregels en aangepaste bruidsschatregels (de beleidsneutrale aanvullende bodemregels).

Jojo-beleid is ongewenst voor initiatiefnemers omdat de praktische uitvoerbaarheid en planningen van projecten in de knel kunnen komen. Ook zal dit consequenties hebben voor de VTH-processen (vergunningverlening, toezicht en handhaving). Daarnaast geldt voor de gezondheid en het milieu dat deze onvoldoende beschermd zijn met alleen de rijksregels en de bruidsschat. Zo zijn er door het Rijk geen saneringswaarden voor PFAS vastgesteld, en is de saneringswaarde voor lood niet in de lijn met de laatste wetenschappelijke inzichten van RIVM en GGD. Hierdoor zijn jonge kinderen onvoldoende tegen lood beschermd.

Daarnaast zijn er regels die onder de Wet bodembescherming gelden, opgenomen in het voorstel tot aanpassing van het omgevingsplan, terwijl het rijk deze regels niet heeft opgenomen in de nieuwe regelgeving onder de Omgevingswet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan regels om verspreiding van verontreinigde grond tegen te gaan.

In de periode van regime 2 kan niet teruggevallen worden op de eerder lokaal vastgestelde normen voor graven en saneren.

Om de bestaande praktijk (regime 1) bij inwerkingtreding van de Omgevingswet te kunnen voortzetten (zo beleidsneutraal mogelijk), wil Ouder-Amstel zo snel mogelijk de bodemregels van het omgevingsplan laten gelden (regime 3). De snelste manier is het nemen van een voorbereidingsbesluit, waarmee vooruitlopend op een reguliere wijziging van het omgevingsplan alvast aanvullende eisen aan activiteiten kunnen worden gesteld. Het voorbereidingsbesluit wijzigt het omgevingsplan met voorbeschermingsregels en kan tegelijk met de Omgevingswet in werking treden, de periode van regime 2 wordt overgeslagen.

Voorgesteld aan u wordt om het bijgevoegde voorbereidingsbesluit bodem vast te stellen, waarin het beleidsneutrale deel van de aanvullende bodemregels is opgenomen, met als datum inwerkingtreding de ingangsdatum van de Omgevingswet. Het voorbereidingsbesluit bodem is opgenomen als bijlage bij deze voordracht.

Waarom dit raadsvoorstel?

Om te voorkomen dat er een juridisch 'gat' valt, waardoor er geen soepele uitvoering en bescherming van mens en milieu geborgd kan worden, wordt voorgesteld om het voorbereidingsbesluit bodem vast te stellen.

De bodemregels dienen vervolgens met een reguliere aanpassing in het omgevingsplan opgenomen te worden, ter vervanging van de voorbeschermingsregels in dit voorbereidingsbesluit.

Binnen anderhalf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet (dus uiterlijk 1 juli 2025) moeten de voorbeschermingsregels die met dit voorbereidingsbesluit in het omgevingsplan terecht zijn gekomen, worden omgezet naar definitieve bodemregels in het omgevingsplan. Vaststelling vindt plaats door de gemeenteraad. Het is voldoende als binnen die termijn de wijziging van het omgevingsplan (waarmee de definitieve bodemregels in het omgevingsplan worden opgenomen) is bekendgemaakt.

Wat gaan we doen?

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat er van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan voor de gemeente Ouder-Amstel. Dit omgevingsplan bevat onder meer de bruidsschat: regels over onderwerpen die op dit moment nog op rijksniveau gelden, maar onder de Omgevingswet bij de gemeente komen te liggen. Vanwege het vervallen van de Wet bodembescherming, de Bouwverordening en het overhevelen van bodemtaken naar alle gemeenten, bevat de bruidsschat diverse regels over bodemgerelateerde activiteiten, zoals bouwen op verontreinigde bodem. Daarnaast stelt het Rijk regels vast over het ontgraven, het verplaatsen en op of in de bodem aanbrengen (toepassen) van grond, baggerspecie of bouwstoffen en het saneren van de bodem in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) (dat tegelijk met de Omgevingswet in werking treedt).

De regels in het tijdelijk omgevingsplan en het Bal komen op een aantal punten niet overeen met de (beleids)regels zoals deze zijn vastgelegd in de Nota Bodembeheer. Om zo beleidsneutraal mogelijk over te gaan op de Omgevingswet zijn beleidsneutrale aanvullende bodemregels opgesteld. Dit zijn maatwerkregels en omgezette bruidsschatregels die in het omgevingsplan worden opgenomen. Met maatwerkregels kan van de regels van het Bal worden afgeweken, of kunnen deze worden aangevuld. Bij het formuleren van de aanvullende bodemregels is rekening gehouden met de doelen van de Omgevingswet.

Indien de beleidsneutrale aanvullende bodemregels niet van kracht worden op het moment van het inwerking treden van de Omgevingswet leidt dit tot 3 verschillende elkaar opvolgende juridische regimes:

1. Het huidige regime onder de Wet Bodembescherming en Nota Bodembeheer;
2. Het regime van de rijksregels en het tijdelijke omgevingsplan, vanaf ingangsdatum Omgevingswet tot het vaststellen van het definitief Omgevingsplan;
3. Het regime van de rijksregels en het definitief Omgevingsplan waarin de huidige regels en het (uitvoerings-)beleid vanuit de Nota Bodembeheer zo beleidsneutraal mogelijk zijn omgezet naar omgevingsplanregels, via maatwerkregels en aangepaste bruidsschatregels (de beleidsneutrale aanvullende bodemregels).

Jojo-beleid is ongewenst voor initiatiefnemers omdat de praktische uitvoerbaarheid en plannen van projecten in de knel kunnen komen. Ook zal dit consequenties hebben voor de VTH-processen (vergunningverlening, toezicht en handhaving) en voor de gezondheid en het milieu, die onvoldoende beschermd zijn met alleen de rijksregels en de bruidsschat. Zo zijn er door het Rijk geen saneringswaarden voor PFAS vastgesteld, en is de saneringswaarde voor lood niet in de lijn met de laatste wetenschappelijke inzichten van RIVM en GGD. In de periode van regime 2 kan niet teruggevallen worden op de eerder lokaal vastgestelde normen voor graven en saneren.

Om de bestaande praktijk (regime 1) bij inwerkingtreding van de Omgevingswet te kunnen voortzetten (zo beleidsneutraal mogelijk), wil Ouder-Amstel zo snel mogelijk de

bodemregels van het omgevingsplan laten gelden (regime 3). De snelste manier is het nemen van een voorbereidingsbesluit, waarmee vooruitlopend op een reguliere wijziging van het omgevingsplan alvast aanvullende eisen aan activiteiten kunnen worden gesteld. Het voorbereidingsbesluit wijzigt het omgevingsplan met voorbeschermingsregels en kan tegelijk met de Omgevingswet in werking treden, de periode van regime 2 wordt overgeslagen.

Voorgesteld wordt om het bijgevoegde voorbereidingsbesluit bodem ter vaststelling aan te bieden aan de gemeenteraad, waarin het beleidsneutrale deel van de aanvullende bodemregels is opgenomen, met als datum inwerkingtreding de ingangsdatum van de Omgevingswet. Het voorbereidingsbesluit bodem is opgenomen als bijlage bij deze voordracht.

Wat is het maatschappelijke effect?

Met het vaststellen van het voorbereidingsbesluit worden de toezichtsmogelijkheden voor de OD NZKG verbeterd, en hierdoor onjuiste toepassingen met schade voor mens en milieu zoveel mogelijk te voorkomen.

Welke argumenten en keuzemogelijkheden zijn er?

Indien uw raad besluit niet in stemt met voorbereidingsbesluit valt er een juridisch 'gat' waardoor er geen soepele uitvoering en bescherming van mens en milieu geborgd kan worden.

Wat hebben we hiervoor nodig?

Financiën

Aan het voorbereidingsbesluit zijn geen financiële gevolgen gebonden.

Participatie en communicatie.

De terinzagelegging van het voorbereidingsbesluit zal worden gepubliceerd in de Meerbode en digitaal in het Gemeentebblad. Daarnaast zal het voorbereidingsbesluit digitaal beschikbaar worden gesteld via de landelijke voorziening (www.ruimtelijkeplannen.nl).

Juridisch

In de Omgevingswet is het voorbereidingsbesluit geregeld in artikel 4.14 van de Ow. Op grond van het tweede lid van dit artikel wijzigt het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan met voorbeschermingsregels. De voorbeschermingsregels in het omgevingsplan zijn niet appellabel.

Het voorbereidingsbesluit treedt in werking tegelijkertijd met de Omgevingswet op 1-1-2024.

Duurzaamheid

N.v.t

Wie is erbij betrokken en hoe communiceren we?

De terinzagelegging van het voorbereidingsbesluit zal worden gepubliceerd in de Weekblad voor Ouder-Amstel en digitaal in het Gemeentebblad. Daarnaast zal het voorbereidingsbesluit digitaal beschikbaar worden gesteld via de landelijke voorziening (www.ruimtelijkeplannen.nl).

Wat is het vervolg?

De bodemregels dienen met een reguliere aanpassing in het omgevingsplan opgenomen te worden, ter vervanging van de voorbeschermingsregels in de voorbereidingsbesluiten. Binnen anderhalf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet (dus uiterlijk 1 juli 2025) moeten de voorbeschermingsregels die met de voorbereidingsbesluiten in het omgevingsplan terecht zijn gekomen, worden omgezet naar definitieve bodemregels in

het omgevingsplan. Vaststelling vindt plaats door de gemeenteraad. Het is voldoende als binnen die termijn de wijziging van het omgevingsplan (waarmee de definitieve bodemregels in het omgevingsplan worden opgenomen) is bekendgemaakt.

Hoe monitoren en evalueren we?

Gezien het feit dat de Omgevingswet een omvangrijke wetsverandering is, wordt ook ambtelijk via diverse projectteams gewerkt aan constante verbetering van de implementatie.