MOTIVERING (OMGEVINGSTOETS)

Behorend bij het besluit ‘wijziging omgevingsplan, thema bodem’

Datum: April 2024

Organisatie: gemeente Papendrecht

Inhoud

1. Inleiding 3
1.1. Aanleiding en reikwijdte 3
1.2. Doel en oogmerken van deze omgevingsplanwijziging 4
1.3. Planbeschrijving 6
1.4. Milieubeoordeling 12
1.5 Instructieregels rijk en provincie 12
2. Omgevingsaspecten 14
2.1. Identiteit van Papendrecht 14
2.2. Duurzame koers van Papendrecht 14
2.3. Prettig wonen 15
2.4. Economisch vitaal 15
2.5. Sterke verblijfskwaliteit 15
2.6. Verbindende infrastructuur 16
2.7. Conclusie 16
3. Uitvoerbaarheid 17
3.1. Verslag van de inspraak 17
3.2. Overleg 17
3.3. Economische uitvoerbaarheid 18
3.4. Zienswijzen 18
A: Motivering regeling voor (secundaire) bouwstoffen 19

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en reikwijdte

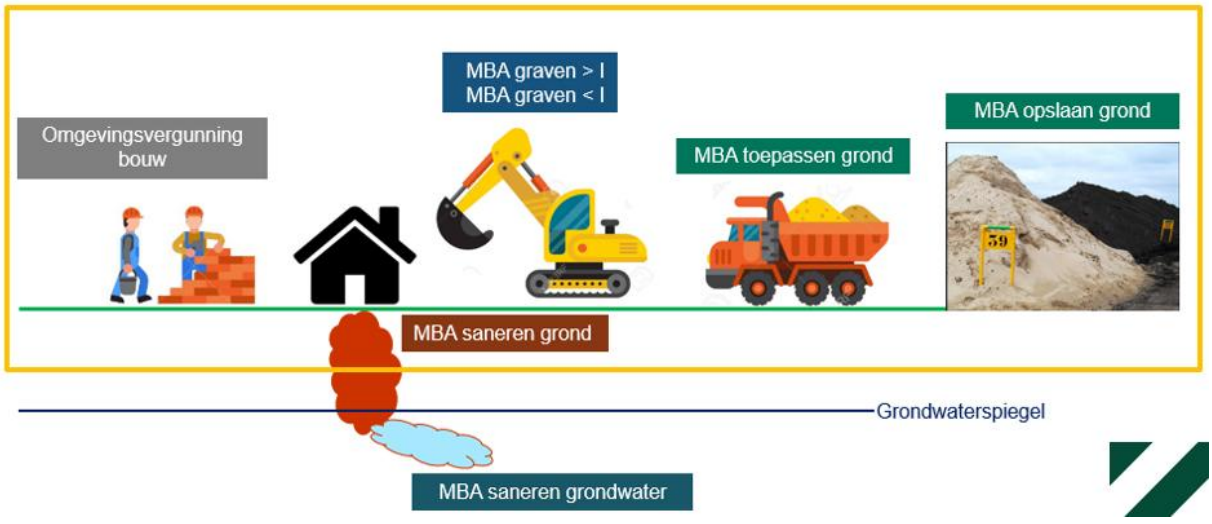
1.1.1. Aanleiding

De wijziging van het omgevingsplan Papendrecht voor het thema bodemkwaliteit is nodig om de volgende redenen:

- Omissies in de Omgevingswet oplossen, o.a. in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en de bruidsschat[1]
- Overzetten bodembeleid vanuit regionale bodembeheernota naar omgevingsplan
- Aanvullend bodembeleid dat aansluit bij de kenmerken en ontwikkelingen in het gebied

Aanleiding voor deze wijziging is het voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels dat in december 2023 door de gemeenteraad is vastgesteld. Dit voorbereidingsbesluit was nodig om de omissies in de Omgevingswet, die per 1 januari 2024 zou gaan gelden, op te lossen. Op die manier kon voorkomen worden dat in de overgangsperiode tot wijziging van het omgevingsplan voor bodemkwaliteit bodemactiviteiten moeten worden toegestaan waarvan bekend is dat deze schadelijk kunnen zijn voor mens en natuur.

Binnen anderhalf jaar na inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit moet een omgevingsplanwijziging zijn vastgesteld om het beschermingsniveau voor mens en milieu te borgen. Voorliggend is de motivering behorend bij deze omgevingsplanwijziging. De regels in deze wijziging zijn samen ontwikkeld met de gemeenten en omgevingsdienst van regio Zuid-Holland zuid. Het doel is om regionaal gelijkgestelde regels voor milieuthema's te krijgen, waaronder voor bodem.



[1] De bruidsschat omvat voormalige rijksregels die tijdelijk aan het omgevingsplan zijn toegevoegd. De gemeenten moeten een afweging maken hoe deze regels definitief in het omgevingsplan opgenomen worden. Voor het thema bodem bevat de bruidsschat ook tijdelijke regels, in aanvulling op het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarbij wordt nog geen rekening gehouden met de regionale bodemopgaven en kenmerken van het gebied.

1.1.2. Wat moet er minimaal geregeld worden voor bodem?

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) staan regels die verplicht moeten worden opgenomen in het omgevingsplan van de gemeente. Ook de provincie Zuid-Holland verplicht gemeenten om regels op te nemen in hun omgevingsplan via hun voorbereidingsbesluit en omgevingsverordening. In de bodembeheernota 2010-2020 (welke gaat over het toepassen van grond en baggerspecie) staan regionale regels die moeten worden heroverwogen en waar nodig opgenomen worden in het omgevingsplan. Daarnaast is beleidsvernieuwing wenselijk gezien de ontwikkelingen in Papendrecht op het gebied van PFAS, lood, ecologie, duurzaamheid, circulariteit en digitalisering. Zie paragraaf 1.6 voor een nadere toelichting op de instructies.

1.2. Doel en oogmerken van deze omgevingsplanwijziging

1.2.1. Doel

Het doel van deze omgevingsplanwijziging voor bodemkwaliteit is het zorgen voor een gezonde en veilige leefomgeving, waarbij het gebruik en de bescherming van de bodem en de ondergrond in balans zijn. Een duurzaam gebruik van de bodem (grond en grondwater) dient mogelijk te zijn. Zowel voor de huidige generatie als voor toekomstige generaties. Ook dragen de regels gedeeltelijk bij aan het behoud van de biodiversiteit en energieneutraliteit.

De bestaande chemische kwaliteit van de bodem mag op gebiedsniveau niet verslechteren en dient aan te sluiten bij de functie van de locatie. Bij het bepalen van de kwaliteitsdoelstelling van bodem en ondergrond spelen zowel gezondheidseffecten als ecologische effecten een belangrijke rol.

1.2.2. Oogmerken

In het omgevingsplan zullen oogmerken ten aanzien van de bodemkwaliteit worden opgenomen. De oogmerken vormen het kader voor de regels en sluiten aan bij de doelen van de Omgevingswet. De oogmerken voor bodemkwaliteit zijn:

- Bescherming van het milieu (ook ecologie)
- Waarborgen van de veiligheid
- Bescherming van de gezondheid
- Zuinig gebruik van energie en grondstoffen en doelmatig beheer van afvalstoffen (duurzaamheid)

Hierna wordt toegelicht hoe de regels zich verhouden tot deze oogmerken.

1.2.3. Milieu en bescherming

Er is voor gekozen om daar waar nodig te beschermen:

1) De bodemkwaliteitskaart werd al nauwelijks gebruikt als kwaliteitsbewijs voor grond. In de regels wordt dit gebruik niet langer toegestaan, omdat de kaart niet de daadwerkelijke kwaliteit van de grond aangeeft. Er is minstens ook een bodemonderzoek nodig.
2) Bescherming van het milieu tegen thermisch gereinigde grond (verbrande grond) en aandachtsbouwstoffen (zoals staalslakken of AVI-bodemas) door een verbod op te nemen dat alleen met een omgevingsvergunning kan worden opgeheven. Dit is nodig omdat er een hoog risico is op milieuschade bij deze toepassingen.

3) Daar waar het nodig is zijn normen verruimd, zoals voor nikkel. Nikkel komt in heel de regio Zuid-Holland Zuid wat verhoogd voor en heeft geen gezondheidsrisico's. Deze grond is goed herbruikbaar.
4) Bij het saneren van industrieterreinen is een leeflaag van 1 meter dikte niet nodig, omdat het gebruik van de bodem weinig gevoelig is. De blootstelling aan de verontreiniging kan hier ook prima worden beperkt met een leeflaag van 0,5 meter dikte.

1.2.4. Milieu en gezondheid

Er is gekozen voor een gezond, veilig en duurzaam bodemgebruik. In grond die wordt toegepast mogen volgens de rijksregels best veel bodemvreemde bijmengingen zitten. Echter is dit niet wenselijk in een woonwijk, volkstuin of buitengebied waar de bodem schoon hoort te zijn. Niet alleen chemisch maar ook fysiek. Dit oogmerk vertaalt zich in de regels in:

1) Aanscherping van de regels ten aanzien van het percentage bijmengingen (waaronder asbestverdacht materiaal).
2) Ter bescherming van de volksgezondheid zijn strengere normen voor lood, barium, asbest en PFOA gesteld.
3) Ook zijn strengere normen gesteld bij het saneren van lood, PFOA en vluchtige (uitdampende) stoffen.
4) Bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit is beoordelingsruimte ingebouwd en is de toelaatbare bodemkwaliteit voor lood en PFOA op woonlocaties strenger. De gehalten lood en PFOA volgen uit de adviezen die het RIVM hierover geeft voor een duurzaam bodemgebruik bij de functie wonen.

Toelichting lood

Bij het bouwen van een bodemgevoelig gebouw moet bij het overschrijden van de toelaatbare bodemkwaliteit worden gesaneerd. Het Rijk hanteert voor lood de oude interventiewaarde van 530 mg/kg als norm. Deze norm is reeds achterhaald door het onderzoek en advies van het RIVM (2015 en 2017) en de GGD (2016). Hierdoor worden de gebruiksfuncties en de bodemkwaliteit niet optimaal op elkaar afgestemd en dit kan een negatief effect hebben op de volksgezondheid. De provincie adviseert in haar handelingskader op basis van de rapporten van het RIVM en de GGD een maximaal gehalte van 370 mg/kg ds. Dit gehalte wordt overgenomen in de regels. De bodemkwaliteit wordt daarmee afgestemd op de gebruiksfunctie.

Toelichting PFOA

Het Rijk heeft in 2021 een INEV (indicatieve niveaus voor ernstige verontreiniging) van 60 µg/kg (0,060 mg/kg) vastgesteld voor PFOA. Via de voorbeschermingsregels voor bodemkwaliteit wordt deze waarde nu nog aangehouden als saneringsgrenswaarde bij de nieuwbouw van woningen. Deze waarde sluit echter niet aan bij de gebruiksfunctie. Het RIVM (2021) adviseert een maximale waarde voor duurzaam bodemgebruik van 30 µg/kg (0,030 mg/kg). Dit gehalte wordt overgenomen in de regels. De bodemkwaliteit wordt daarmee afgestemd op de gebruiksfunctie. Reden dat het RIVM een lager gehalte adviseert is omdat de gemiddelde Nederlander een relatief hoge hoeveelheid PFAS binnenkrijgt via o.a. voedsel en drinkwater. Dit geldt niet voor overige stoffen.

De kans dat er voor een woningbouwproject saneringsmaatregelen worden geëist neemt hiermee toe. Dit zal statistisch gezien alleen spelen in een paar gevallen, namelijk die in zone 17 van de PFOA-verwachtingskaart. De kans van overschrijding neemt hier toe van 4% naar 13%.

De overige PFAS in de regio Zuid-Holland Zuid zijn niet zodanig diffuus verhoogd dat sprake is van gezondheidsrisico's of geen sprake is van duurzaam bodemgebruik. Als het nodig is kan de beoordelingsruimte die wordt ingebouwd ook gebruikt worden om per geval te beoordelen of de bodemkwaliteit toelaatbaar is.

1.2.5. Milieu en ecologie

Er is gekozen voor een kwaliteit grond die past bij ecologische ambities:

1) Voor de ecologie is het belangrijk dat de zuurgraad (pH) van de bodem niet verandert. Daarom zijn er normen gesteld voor de pH bij het toepassen van grond. De pH moet aansluiten bij de pH die in deze regio normaal is.
2) Wegbermen buiten de bebouwde kom worden beschouwd als ecologisch interessant waardoor de normen voor de grond die daar mag worden toegepast strenger zijn geworden. Van kwaliteitsklasse industrie naar wonen. De klasse wonen sluit beter aan bij de ecologische ambities. Voor sommige industrieterreinen die schoon zijn, geldt hetzelfde. Wat schoon is en waar een ecologische ambitie is, moet de grond schoon blijven.
3) Bij het saneren van grond is het afdekken van een verontreiniging met een aaneengesloten verharding de standaard aanpak. Vanuit ecologie is in de regels opgenomen dat ook een halfopen verharding mogelijk is, zodat regenwater weer kan infiltreren.

1.2.6. Duurzaam

Ten aanzien van een circulaire economie wordt ingezet op het hergebruik van primaire grondstoffen en minder afvalstoffen. Door zoveel mogelijk grond en baggerspecie te hergebruikt, wordt minder materiaal gestort en worden minder primaire grondstoffen gewonnen. Alleen dit mag niet leiden tot een achteruitgang van de gebiedskwaliteit. Daarom wordt met deze regels gestreefd naar een balans tussen de bescherming van de bodemkwaliteit voor mens en milieu én ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen (duurzaam bodembeheer). Doel is het mogelijk maken van ontwikkelingen zonder de bodem of het oppervlaktewater te schaden. Met dit oogmerk zijn daar waar mogelijk de normen voor hergebruik van gebiedseigen grond en baggerspecie versoepeld en is er mogelijkheid tot maatwerk. Zoals bij het hergebruik van nikkel of PFAS-houdende grond.

1.3. Planbeschrijving

Deze wijziging omgevingsplan voor het thema bodemkwaliteit heeft betrekking op de volgende set met regels die toegevoegd wordt aan het omgevingsplan Papendrecht:

- Regels voor het toepassen en opslaan van grond en baggerspecie;
- Regels voor het toepassen van bouwstoffen;
- Regels voor het graven in de bodem;
- Regels voor het saneren van de bodem en nazorg;
- Regels voor het bouwen op verontreinigde grond;
- Overnemen van bruidsschatregels;
- Opvolgen instructies uit het Bkl en de provinciale omgevingsverordening; (zie voor de toelichting paragraaf 1.6)
- Maatwerkregels in aanvulling op de regels in het Bal.

Het betreft enerzijds een beleidsneutrale omzetting en het overnemen van instructieregels en anderzijds een invulling van maatwerkmogelijkheden en beleidsvernieuwing. Hierna wordt per onderwerp inzichtelijk gemaakt waar sprake is van beleidsvernieuwing.

1.3.1. Toepassen van grond en baggerspecie

De regelingen voor het toepassen van grond en baggerspecie waren voor de Omgevingswet opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit met een uitwerking in de regionale bodembeheernota. De regelingen worden grotendeels beleidsneutraal overgenomen in het omgevingsplan.

Een beleidsvernieuwing betreft het verbod op thermisch gereinigde grond. In de Omgevingswet is het hergebruik van thermisch gereinigde grond onvoldoende gereguleerd om de grond veilig voor mens en milieu te kunnen gebruiken. Dit hiaat in de regelgeving is met het voorbereidingsbesluit al opgelost en wordt overgenomen in het omgevingsplan.

Het Bal bevat maatwerkmogelijkheden om af te wijken van de kwaliteitseisen voor stoffen. Ten behoeve van de volksgezondheid zijn daarom strengere normen voor lood, barium, asbest en PFOA gesteld. Dit is ook aan de orde bij de zuurgraad (pH). De bescherming hierbij volgde voorheen uit de zorgplicht, maar daar kan nu niet meer op teruggevallen worden in de Omgevingswet. In het omgevingsplan is daarom een norm gesteld voor pH. De nieuwe pH norm sluit beter aan bij de pH die in deze regio normaal is, ter bescherming van het milieu. Een versoepeling is doorgevoerd voor nikkel. Het voorkomende hogere gehalte in deze regio heeft geen gezondheidsrisico's. Dit hogere gehalte wordt daarom uitgangspunt.

Vanuit de bodembeheernota zijn de regels voor bedrijventerreinen, de milieuverklaring en bodemvreemd materiaal beleidsneutraal overgenomen.

Hierna zijn in tabel de veranderingen in beeld gebracht, de beleidsvernieuwingen zijn gearceerd.

Onderwerp	**Was**	**Wordt**
Vaststellen Bodemkwaliteitskaart en Bodemfunctiekaart	Besluit bodemkwaliteit & instructie Bkl	Omgevingsplan § 11.2.1
Verbod toepassen thermisch gereinigde grond	-	Omgevingsplan § 11.2.2
Percentage bodemvreemd materiaal	-	Omgevingsplan § 11.2.2
Afwijkende kwaliteitseisen voor pH, chloride, barium, nikkel, asbest en lood	Zorgplicht	Omgevingsplan § 11.2.2
Afwijkende kwaliteitseisen wegbermen	Bodembeheernota	Omgevingsplan § 11.2.2
Afwijkende kwaliteitseisen bedrijventerreinen	Bodembeheernota	Omgevingsplan § 11.2.2
Afwijkende kwaliteitseisen PFOA	Hergebruikbeleid 2018	Omgevingsplan § 11.2.2

Milieukwaliteitseis (milieuverklaring)	Besluit bodemkwaliteit	Omgevingsplan § 11.2.2

1.3.2. Toepassen van bouwstoffen

Onder de Omgevingswet zijn aandachtsbouwstoffen onvoldoende gereguleerd en kan niet teruggevallen worden op een (algemene) zorgplicht. Dit hiaat in de regelgeving is al met het voorbereidingsbesluit opgelost en wordt nu overgenomen in het omgevingsplan.

Uit rapportages en publicaties van het RIVM en ILT blijkt dat de wetgeving niet of onvoldoende toereikend is om aandachtsbouwstoffen (zoals staalslakken, AVI-bodemas en immobilisaat) veilig voor mens en milieu te kunnen gebruiken. Toepassing van deze bouwstoffen kan niet worden tegengegaan. Daarnaast geldt 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.

Hier is dus sprake van beleidsvernieuwing om een opkomend probleem te reguleren.

1.3.3. Opslaan van grond en baggerspecie

Het Bal maakt het mogelijk om maatwerkregels op te nemen ten aanzien van het opslaan van grond en baggerspecie. Ten aanzien van de bodembeschermende voorzieningen is gekozen om aanvullende voorzieningen (hekwerk/zeil) voor te schrijven bij het opslaan van grond om te voorkomen dat er hinder van ontstaat en illegaal grond wordt bijgestort. Dit is een strenger beleid dan voorheen.

Hierna zijn in tabel de veranderingen in beeld gebracht, de beleidsvernieuwingen zijn gearceerd.

Onderwerp	**Was**	**Wordt**
Bodembeschermende voorziening	-	Omgevingsplan § 11.2.4, maatwerkregel
Gegevens en bescheiden	-	Omgevingsplan § 11.2.4, noodzakelijk voor de Wet Basisregistratie Ondergrond

1.3.4. Graven in de bodem

Zoals in paragraaf 1.3 aangegeven wordt de regeling voor kleinschalig graven vanuit de bruidsschat niet overgenomen in het omgevingsplan om de beperkte impact op het milieu.

In de voorgaande regelgeving voor de Omgevingswet waren 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 Bal staat. De stof PFOA staat hier niet in. Dit is een hiaat in de huidige regelgeving die zorgt dat zonder maatregelen gegraven kan worden in sterk met PFOA verontreinigde grond. Dit hiaat is met het voorbereidingsbesluit opgevangen en wordt nu overgenomen in het omgevingsplan. Dit is een beleidsneutraal ten aanzien van de wetgeving voor de Omgevingswet.

Onderwerp	Was	Wordt
PFOA	-	Omgevingsplan § 11.2.5.2
Tijdelijk uitnemen van de grond	Bodembeheernota	Omgevingsplan § 11.2.5.2
Gegevens en bescheiden	-	Omgevingsplan, noodzakelijk voor de Wet Basisregistratie Ondergrond
Kleinschalig graven t/m 25 m3	Bruidsschat	- (niet overnemen)

1.3.5. Saneren van de bodem (grond en grondwater)

In het Bal is het mogelijk om aanvullende maatwerkregels in het omgevingsplan op te nemen voor het saneren van de bodem. Daar waar het nodig is zijn normen verruimd/versoepeld. Zoals bij de saneringsaanpak op industrieterreinen. Hier volstaat ook een leeflaag van 0,5 meter dikte (ipv 1 meter) omdat het gebruik van de bodem weinig gevoelig is en de blootstelling aan verontreiniging ook met een minder dikke leeflaag voldoende kan worden beperkt.

In de regelingen vooraf aan de Omgevingswet moest 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 uitdampende stof niet verwijderd te worden en hoeft uitdamping naar de binnenlucht niet voorkomen te worden. Dit kan leiden tot gezondheidsrisico's. Met het voorbereidingsbesluit is dit hiaat opgevangen en nu wordt deze regel opgenomen in het omgevingsplan. Dit is een beleidsneutrale aanvulling op het voorbereidingsbesluit, maar nieuw ten opzichte van de Omgevingswet.

In het kader van digitalisering worden extra gegevens en bescheiden gevraagd. Op die manier wordt ook voldaan aan de wetgeving hiervoor.

Hierna zijn in tabel de veranderingen in beeld gebracht, de beleidsvernieuwingen ten opzichte van de Omgevingswet zijn gearceerd.

Onderwerp	Was	Wordt
Duurzaam aaneengesloten verhardingslaag	Wet bodembescherming	Omgevingsplan § 11.2.6.2, soepeler beleid
Saneringsaanpak afdeklaag industrieterreinen	Wet bodembescherming	Omgevingsplan § 11.2.6.2
Terugsaneerwaarden lood en PFOA	Wet bodembescherming	Omgevingsplan § 11.2.6.2
Voorkomen uitdampen naar bodemgevoelig gebouw	Wet bodembescherming	Omgevingsplan § 11.2.6.2
Gegevens en bescheiden	-	Omgevingsplan, noodzakelijk voor de Wet Basisregistratie Ondergrond

Grondwatersaneringen	Instructieregel provincie	Omgevingsplan § 11.2.6.3

1.3.6. Nazorg na sanering

De regels voor nazorg betreffen een beleidsneutrale omzetting van instructies uit het Bkl en regels in de bruidsschat over nazorg na sanering en van tijdelijke beschermingsmaatregelen en de registratie daarvan. Voor 2024 werden nazorglocaties ook geregistreerd.

Onderwerp	**Was**	**Wordt**
Nazorglocaties aanwijzen	Bruidsschat	Omgevingsplan § 11.2.7
Afdeklaag aanbrengen	Bruidsschat §22.3.7.1 & Instructie Bkl art. 5.89n	Omgevingsplan § 11.2.7
Tijdelijke beschermingsmaatregelen	Bruidsschat §22.3.7.1 & Instructie Bkl art. 5.89n	Omgevingsplan § 11.2.7

1.3.7. Bouwen op verontreinigde grond

Het grootste deel van de regels over het bouwen op verontreinigde grond volgen uit instructies uit het Bkl en vervangen artikelen van de bruidsschat. De regels voor bouwen op een grondwatergevoelige locatie volgen uit instructies in de provinciale omgevingsverordening. Het betreft dus grotendeels een beleidsneutrale toevoeging van regels.

Met het voorbereidingsbesluit is al een hiaat in de Omgevingswet opgevangen voor toelaatbare kwaliteit van de bodem. Het hiaat is dat er gebouwd kan worden op sterk verontreinigde grond wanneer de betreffende verontreiniging niet in de stoffenlijst van het Bal zijn opgenomen. De verontreinigde stof PFOA staat niet op deze lijst. De regel uit het voorbereidingsbesluit wordt overgenomen in het omgevingsplan. Het is een beleidsvernieuwing ten aanzien van de Omgevingswet omdat strengere normen worden doorgevoerd, maar beleidsneutraal ten aanzien van het regionale beleid en voorbereidingsbesluit.

Daarnaast is ook het vangnetartikel uit het voorbereidingsbesluit overgenomen om ook bij andere niet genoemde stoffen in te kunnen grijpen. Het doel is om eenzelfde beschermingsniveau (voor mens en milieu) te borgen zoals onder de voormalige wetgeving.

Hierna zijn in tabel de veranderingen in beeld gebracht, de beleidsvernieuwingen ten opzichte van de Omgevingswet zijn gearceerd.

Onderwerp	**Was**	**Wordt**
Waarden toelaatbare kwaliteit	Instructie Bkl	Omgevingsplan§ 11.2.9
Waarden PFOA en Lood	Wet bodembescherming	Omgevingsplan § 11.2.9
Maatregelen bij overschrijding	Instructie Bkl	Omgevingsplan § 11.2.9
Eisen omgevingsvergunning	Bruidsschat	Omgevingsplan § 11.2.9

Eisen meldplicht	Instructie Bkl	Omgevingsplan § 11.2.9
Bouwactiviteit grondwatergevoelige locatie	Instructie provincie	Omgevingsplan § 11.2.10

1.3.8. Overnemen bruidsschatregels

De bruidsschatregels voor bodemkwaliteit zijn grotendeels beleidsneutraal overgenomen, met waar nodig aanscherpingen of verduidelijkingen (op basis van het maatwerk vanuit het Bkl). Het gaat dan om de regels voor de onderwerpen: bodemgevoelig gebouw bouwen en historische bodemverontreinigingen. Een aantal onderwerpen worden niet uit de bruidsschat overgenomen: bodemonderzoek en kleinschalig graven. Bij bodemonderzoek zijn de landelijke regels voldoende.

1.3.9. Opvolgen instructies uit het Bkl en provinciale omgevingsverordening

Ten aanzien van bodemkwaliteit worden alle instructies opgevolgd; de regels worden in het omgevingsplan toegevoegd. Zo bepaalt het Bkl dat in het omgevingsplan het bodembeheergebied wordt aangewezen. Dit komt verder in paragraaf 1.6 aan bod. In lijn met de instructies van de provincie worden de regels voor historische bodemverontreinigingen overgenomen.

1.3.10. Maatwerkregels in aanvulling op de regels in het Bal

Uitgangspunt van de Omgevingswet is om meer decentraal te regelen. Bodemkwaliteit is een thema dat van het rijks/provinciaal niveau naar het gemeentelijk niveau schuift. Van belang is om de regels te laten aansluiten bij de lokale kenmerken. Het Bal biedt daarom een algemene mogelijkheid om maatwerkregels te stellen over milieubelastende activiteiten in het belang van het milieu en de gezondheid. Bij verschillende onderwerpen binnen bodemkwaliteit wordt dit maatwerk benut en stellen wij nieuwe regels. Voorbeelden zijn: PFOA, lood, zuurgraad (pH).

In lijn met de wetgeving voor de Omgevingswet blijft het mogelijk om naast maatwerkregels altijd een verzoek tot maatwerk in te dienen, waarna maatwerkvoorschriften (in een maatwerkbesluit) worden voorgeschreven voor die specifieke situatie. Ook biedt de wet de mogelijkheid gebruik te maken van een gelijkwaardige oplossing.

1.3.11. Schrappen bruidsschatregels

In deze omgevingsplanwijziging worden verschillende regels over het onderwerp bodemkwaliteit in de bruidsschat geschrapt. Het gaat om regels in de paragrafen 22.2.7.2, 22.2.7.3 en 22.3.7. Deze zijn beleidsneutraal overgenomen, tenzij hiervoor anders aangegeven.

1.3.12. Conclusie

Deze wijziging betreft grotendeels een beleidsneutrale toevoeging in het omgevingsplan Papendrecht. Waar dat nodig is worden extra regels gesteld; dit is een beleidsvernieuwing van het omgevingsplan.

In het volgende hoofdstuk wordt op basis van deze afwijkingen nagegaan of uitvoering van het omgevingsplan leidt tot effecten in de leefomgeving die een nadere afweging vragen.

1.4. Milieubeoordeling

De Omgevingswet verplicht de gemeente om na te gaan of de voorgenomen activiteiten mogelijk tot nadelige milieueffecten kunnen leiden. Indien de regels activiteiten mogelijk maken die opgenomen zijn in kolom 1 bijlage V van het Omgevingsbesluit kan een m.e.r.(beoordeling) verplicht zijn. De m.e.r. beoordeling is er dan op gericht na te gaan of uitvoering van het plan kan leiden tot aanzienlijke effecten op het milieu. Zijn er aanzienlijke effecten, dan is een m.e.r. procedure noodzakelijk.

Deze wijziging van het omgevingsplan voorziet niet in het mogelijk maken van een project of is niet kaderstellend voor projecten als bedoeld in kolom 1 van bijlage V. Een milieubeoordeling kan daarom achterwege worden gelaten.

1.5 Instructieregels rijk en provincie

Hoofdstuk 5 van het Bkl van het rijk bevat de instructieregels voor het omgevingsplan. De instructieregels van de provincie voor het omgevingsplan staan in hoofdstuk 7 van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV).

1.5.1. Rijk

Het rijk verplicht gemeenten om het volgende ten aanzien van bodemkwaliteit op te nemen in het omgevingsplan:

a. Aanwijzen bodembeheergebieden en indeling landbodem in functieklassen (§ 5.1.4.5.3 Bkl). In het omgevingsplan moet de geometrische begrenzing van het aangewezen bodembeheergebied worden vastgesteld. Daarnaast moet de indeling in bodemfunctieklassen worden vastgesteld, zo wordt rekening gehouden met de functie die in het omgevingsplan aan de locatie is toegedeeld.
b. Een gemeente moet in het omgevingsplan regelen dat op welke wijze en binnen welke termijn een afdeklaag of maatregelen ter voorkoming van blootstelling aan verontreiniging in het kader van toevalsvondst bodem moeten worden onderhouden of vervangen (§ 5.1.4.5.2 Bkl, Nazorg).
c. De definities voor een bodemgevoelig gebouw en bodemgevoelige locatie moeten worden vastgelegd in het omgevingsplan. Ook moet een waarde voor de toelaatbare kwaliteit voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw opnemen voor de in bijlage XIIIa genoemde stoffen. Ook worden de vergunningplichten, meldplichten en de saneringsmaatregelen voorgeschreven in het omgevingsplan (§ 5.1.4.5.1 Bkl).

Deze instructies worden met deze wijziging van het omgevingsplan overgenomen. Daarnaast zijn de maatwerkmogelijkheden in het Bal benut. Een groot gedeelte van deze omgevingsplanregels moeten in navolging van de bepalingen in het Bal gelezen worden. De regels stellen aanvullende eisen aan de bepalingen in het Bal.

1.5.2. Provincie

Op 9 november 2022 heeft de provincie een voorbereidingsbesluit ten aanzien van de grondwaterkwaliteit vastgesteld. Dit voorbereidingsbesluit is overgenomen in de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (in werking per 24 juli 2024).

De provincie verplicht gemeenten in hun Zuid-Hollandse Omgevingsverordening het volgende op te nemen in het omgevingsplan ten aanzien van bodemkwaliteit:

a. § 7.3.5 Grondwaterkwaliteit:
b. Regels ten aanzien van het toelaten van een bouwactiviteit op een grondwatergevoelige locatie. Daarbij horen een toepassingsbereik, definities, risicobeoordeling, sanerende maatregelen bij verontreiniging, een vergunning- en meldplicht.
c. Regels ten aanzien van het saneren van de bodem ter uitvoering van een bronaanpak. Voorgeschreven wordt de saneringsaanpak afdekken voor te schrijven, samen met een maatwerkvoorschriftmogelijkheid. Ook bepaalt het omgevingsplan dat de gegevens en bescheiden aan gedeputeerde staten worden verstrekt.
d. Activiteiten op een locatie met een historische bodemverontreiniging zonder onaanvaardbaar verspreidingsrisico: in aanvulling op de bruidsschatregel moet voor grondwater ook een verplichting tot nemen van mitigerende maatregelen worden opgenomen.

Deze instructies worden met deze wijziging van het omgevingsplan overgenomen.

In deze paragraaf staan ook regels ten aanzien van lozen op of in de bodem (§ 7.3.5.3) en milieubelastende activiteiten met gevolgen voor watersystemen (§ 7.3.5.5). Deze instructies zijn nog niet opgenomen, omdat deze niet vallen onder het thema bodemkwaliteit, maar onder de thema's lozen en water. De wijziging omgevingsplan volgt nog voor deze thema's.

2. Omgevingsaspecten

In dit hoofdstuk wordt het plan getoetst aan de doelen van de omgevingsvisie, rekening houdend met de instructieregels van rijk en provincie. De omgevingsaspecten zijn onderstaand nader uitgewerkt. In deze tabel is per aspect beoordeeld of de uitvoering van dit plan bijdraagt aan het bijbehorende doel.

Hierna worden de 6 doelen met daarbij behorende omgevingsaspecten ten aanzien van het doel van de omgevingsplanregels behandeld.

2.1. Identiteit van Papendrecht

De kwaliteit van het woon-, werk- en leefklimaat van onze gemeente wordt gevormd door de centrale ligging in de Drechtsteden. Deze centrale ligging wordt gewaardeerd. Het vele groen in het dorp en in de omgeving en de ligging aan de Merwede zorgt voor fijne ontspannings- en recreatiemogelijkheden. De doelen en ambities uit de groeiagenda 2030 dragen bij aan behoud van deze identiteit. De pijlers zijn goed wonen, goed werken, goede bereikbaarheid en de energietransitie.

Met name de verdeling van functies en voorzieningen is afhankelijk van de bodemkwaliteit en of de bodemkwaliteit deze functies op die locaties toelaat. Deze regels dragen bij aan het zorgvuldiger omgaan met het verdelen van voorzieningen ten behoeve van de veiligheid, gezondheid en milieu. Het gaat enerzijds om het voorkomen dat functies op vervuilde grond terechtkomen met gevolgen voor veiligheid, gezondheid en milieu en anderzijds om het omgaan met functies die kunnen lijden tot een verslechtering van de bodemkwaliteit. Een voorbeeld is het opnemen van normen ten aanzien van PFOA. Zo moet nu worden onderzocht of deze gevaarlijke stof in de grond zit en sanering nodig is.

Het doel van deze regels is naast bescherming ook het voorkomen van een verslechtering van de bodemkwaliteit. Het belang van gezondheid weegt het zwaarst.

Conclusie

De nieuwe omgevingsplanregels ten aanzien van bodemkwaliteit dragen bij aan het doel aantrekkelijke stad. De regels voor bodem beogen mede dat de bodemkwaliteit (gestaag) wordt verbeterd waar dat kan. Dat biedt meer ruimte aan ontwikkelingen die bijdragen aan gebruiksruimte voor het benutten voor de fysieke leefomgeving voor wonen, werken en voorzieningen. Daarnaast zijn er geen nieuwe regels die nieuwe ontwikkelingen kunnen belemmeren. Wel kunnen de regels strenger uitpakken als het gaat om de onderzoeks- of saneringsplicht.

2.2. Duurzame koers van Papendrecht

We gaan voor een krachtige gemeenschap waarin de leefomgeving beweging, ontmoeting en ontplooiing stimuleert. Een gemeenschap die zorgt voor het welzijn, ontwikkeling en perspectief van haar inwoners. Bovendien een gemeente die investeert in een gezonde en veilige leefomgeving met oog voor de benodigde klimaatadaptatie en energietransitie. De twee-eenheid van sociale en fysieke duurzaamheid is zo bepalend voor de toekomst van Papendrecht dat het doorslaggevend moet zijn voor onze toekomstige keuzes. Kortom, een plek waar mensen wíllen wonen en werken, nu en in de toekomst!

Conclusie

De uitvoering van deze omgevingsplanwijziging zullen geen negatieve effecten hebben op duurzame koers van Papendrecht. Verbetering van de bodemkwaliteit en eisen aan de bodemkwaliteit dragen bij aan een gezonde leefomgeving. De regels hebben dit als belangrijkste doel voor ogen.

2.3. Prettig wonen

Om een aantrekkelijk gemeente voor onze inwoners te zijn en te blijven, is een goed woon- en leefklimaat doorslaggevend. Als gemeente bieden we een gevarieerd woonaanbod waarbij iedere inwoner de mogelijkheid krijgt om door te stromen binnen diens buurt. De woonomgeving draagt bij aan het versterken van ontmoeting en verbinding tussen mensen en daarmee de ontwikkeling en het welzijn van onze inwoners. Woongebieden zijn gezond, duurzaam en toekomstbestendig ingericht met een goede ruimtelijke kwaliteit.

Conclusie

De uitvoering van deze omgevingsplanwijziging zullen geen negatieve effecten hebben op verschillende gezondheids-milieueffecten en daarmee bijdragen aan het doel prettig wonen. Verbetering van de bodemkwaliteit en eisen aan de bodemkwaliteit dragen bij aan een gezonde leefomgeving. De regels hebben dit als belangrijkste doel voor ogen.

2.4. Economisch vitaal

Deze wijziging van het omgevingsplan zal het vestigingsklimaat van Papendrecht niet direct negatief of positief beïnvloeden. Een klein effect kan een gevolg zijn van de regel die ziet op industrie- en bedrijventerreinen. Deze regel maakt het mogelijk om soepeler om te gaan met het toepassen van vervuilde grond op industrie- en bedrijventerreinen. Dit is een voortzetting van bestaande praktijk (het was zo ook geregeld in de regionale bodembeheernota). Wel is een delegatiebepaling opgenomen waar het college in het kader van duurzaamheid kan voorschrijven minder vervuilde grond te gebruiken op bepaalde industrie- en bedrijventerreinen. Deze regels kunnen leiden tot snellere ontwikkeling van een bedrijventerrein (geen sanering nodig bijv.) of bijdragen aan duurzaamheidsdoelstellingen aan de andere kant. Alleen zijn er nog veel meer factoren naast bodem die invloed hebben op het vestigingsklimaat.

2.5. Sterke verblijfskwaliteit

Papendrecht wordt gekenmerkt door haar ligging aan meerdere rivieren en haar rijke groene omgeving. Parallel aan de Merwede ligt het dijklint met haar historische elementen. Alle drie zijn fundamentele bouwstenen voor de Papendrechtse identiteit, maar niet altijd even zichtbaar en herkenbaar. Als gemeente kiezen we daarom voor het versterken van de water- en groenstructuren in Papendrecht. We vergroten de beleefbaarheid, zichtbaarheid en bereikbaarheid van de rivier en het historisch dijklint. Meer ruimte voor groen, verblijf en recreatie langs het water is hierin essentieel.

Conclusie

De uitvoering van deze omgevingsplanwijziging zullen geen negatieve effecten hebben op de verblijfskwaliteit. Verbetering van de bodemkwaliteit en eisen aan de bodemkwaliteit dragen juist bij aan deze verblijfskwaliteit. De regels hebben dit als belangrijkste doel voor ogen.

2.6. Verbindende infrastructuur

Het doel voor de toekomst is duidelijk: een prettig woon-, werken verblijfsklimaat voor iedereen, nu en in de toekomst. Als gemeente kiezen we daarom bewust voor meer ruimte voor de fiets. Hiermee winnen we een hoop aan leefbaarheid: minder overlast van geluid en vervuilende stoffen, betere bereikbaarheid, meer speelruimte en groen, gezondere inwoners en meer sociale interactie in de openbare ruimte. Een goede balans tussen bereikbaarheid, leefbaarheid en nieuwe ontwikkelingen is hierbij essentieel. Zo creëren we ideale wijken om te fietsen, te wandelen, te spelen en te leven.

Conclusie

Het voorstel voor omgevingsplanregels voor bodemkwaliteit hebben geen relatie met de verbindende infrastructuur. Er is geen positief, noch negatief effect te verwachten van deze regels voor de bereikbaarheid.

2.7. Conclusie

Op basis van de omgevingstoets waarin de bodemregels aan de omgevingsvisiedoelen zijn getoetst kan geconcludeerd worden dat de regels niet in strijd zijn met de omgevingsvisiedoelen en niet leiden tot een aantasting van de omgevingskwaliteit. Het is wel zo dat de bodemregels niet aan alle omgevingsvisiedoelen een bijdrage leveren, maar ook geen afbreuk doen.

3. Uitvoerbaarheid

3.1. Verslag van de inspraak

Voor deze wijziging van het omgevingsplan is het volgende aan participatie georganiseerd:

- 16 oktober 2024: regionale informatiebijeenkomst voor professionals, georganiseerd vanuit OZHZ voor de hele regio. Dit betreft een gerichte uitnodiging aan alle bekende bodem professionals met daarbij gedeeld de conceptregels, handreiking en beleidsregel.
- 12 november 2024: inloopavond bodemregels voor bewoners Papendrecht.

Hierna gaan we in op de binnengekomen reacties. Een volledig overzicht van de reacties en antwoorden is te vinden in het verslag dat is gepubliceerd onze website www.papendrecht.nl.

3.1.1. Reacties regionale bijeenkomst

Tijdens deze bijeenkomst zijn voornamelijk vragen gesteld over de voorgestelde wijzigingen en wat dit betekent voor de professionals. Deze vragen zijn bijna allemaal ter plekke beantwoordt. Op vragen die niet direct beantwoordt konden worden is achteraf per mail teruggekomen.

3.1.2. Inloopavond bodemregels bewoners Papendrecht

Er zijn in totaal drie bewoners die hebben deelgenomen aan de inloopavond. Aan de hand van een vijftal casussen over bodemregels zijn we met bewoners in gesprek gegaan. Daarnaast zijn een aantal specifieke vragen beantwoord. Voor een volledig overzicht verwijzen wij u naar het verslag van de inloopavond op de website.

3.1.3. Aanpassingen aan de regels

Ten aanzien van de reacties op de regionale bijeenkomst en inloopavond voor onze bewoners is het niet nodig gebleken om de bodemregels aan te passen.

3.2. Overleg

Het conceptvoorstel tot deze wijziging van het omgevingsplan voor bodemkwaliteit is ter beoordeling toegestuurd aan de volgende organisaties:

1. Rijkswaterstaat
2. Waterschap Rivierenland
3. Oasen
4. Prorail
5. TenneT TSO
6. Gasunie
7. Stedin
8. Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
9. Provincie Zuid-Holland

Het uitgebreide verslag met de beantwoording is terug te vinden op onze website.

Ter informatie is het ook gedeeld met de andere omgevingsdiensten in Zuid-Holland, de GGD en RIVM en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Vanuit Rijkswaterstaat is een reactie gekomen dat zij geen opmerkingen hebben ten aanzien van de bodemregels.

Vanuit waterschap Rivierenland en Evides zijn reacties gekomen. Beide partijen hebben gereageerd met opmerkingen en vragen op de inhoudelijke teksten van de gedeelde stukken. De opmerkingen en vragen zijn schriftelijk beantwoordt. Een aantal reacties geven aanleiding om samen met deze partijen verder te onderzoeken of hun belangen door de bodemregels geschaad worden en mogelijk een aanpassing van de bodemregels nodig is. Met beide partijen worden vervolgoverleggen gevoerd. Op basis van de reactie tot nu toe is nog geen aanpassing van de regels nodig. Dit kan in de vervolgfase tussen ontwerp en vaststelling wel aan de orde komen.

Vanuit TenneT is een reactie gekomen ten aanzien van graafwerkzaamheden onder een hoogspanningsverbinding. Deze activiteit wordt in een andere afdeling van het omgevingsplan vergunningplichtig gesteld waardoor hun belang geborgd blijft. Er is geen aanpassing aan de regels nodig.

De reactie van de provincie Zuid-Holland geeft aanleiding om een aantal wijzigingen in de bodemregels door te voeren omtrent grondwaterverontreiniging. Het betreft een aantal tekstuele aanvullingen en verbeteringen ten aanzien van het opvolgen van hun instructieregels. Verder zijn een aantal vragen van hun beantwoordt.

Vanuit de organisaties Prorail, Gasunie, Stedin en Veiligheidsregio ZHZ zijn geen reacties ontvangen en zijn dus geen belangen betrokken bij het onderwerp bodemkwaliteit.

3.3. Economische uitvoerbaarheid

De voorgestelde regels maken geen activiteiten mogelijk die verplichten tot kostenverhaal, als bedoeld in artikel 8.13 Omgevingsbesluit. De uitvoering van deze regels leiden naar verwachting niet tot extra kosten voor de gemeente.

3.4. Zienswijzen

Vanaf 9 januari 2025 heeft het ontwerp-omgevingsplan, thema bodem voor 6 weken ter inzage gelegen. In deze periode kon iedereen bij de gemeente zijn/haar zienswijze geven op het ontwerp-omgevingsplan indienen. In de nota van beantwoording zienswijzen staan de ontvangen zienswijzen en de gemeentelijke reactie daarop. De zienswijzen hebben geleid tot wijzigingen in het Omgevingsplan, thema bodem. Eén van de wijzigingen betreft het opnemen van een vergunningplicht. De motivering hiervoor is als addendum toegevoegd aan dit document.

Addendum

A: Motivering regeling voor (secundaire) bouwstoffen

Inleiding

In deze notitie, behorend bij de motivering van de wijziging omgevingsplan van gemeente Papendrecht voor onder andere het onderwerp bodemkwaliteit, beschrijven we de onderbouwing en noodzaak voor een regeling voor het toepassen van (secundaire) bouwstoffen (AVI-bodemassen, grondstabilisatie, metaalslakken en immobilisaten) en thermisch gereinigde grond.

Onder de Omgevingswet zijn deze bouwstoffen en thermisch gereinigde grond onder beperkte voorwaarden vrij toepasbaar. Daarbij geldt wel een informatieplicht. Vanuit het voorbereidingsbesluit geldt in Papendrecht sinds 1 januari 2024 een verbod op het toepassen van deze bouwstoffen en thermisch gereinigde grond. Het toepassen van deze stoffen is alleen mogelijk met een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

In de ontwerpwijziging van het omgevingsplan hebben we het verbod doorgezet. Naar aanleiding van zienswijzen hebben we dit instrument heroverwogen. In de definitieve wijziging van het omgevingsplan zetten we het verbod om naar een binnenplanse vergunningplicht.

Hieronder wordt beschrijven wat voor de gemeente aanleiding geeft om aanvullende regels te stellen voor het toepassen van (secundaire) bouwstoffen en thermisch gereinigde grond. Vervolgens motiveren we de keuze van de regeling.

Waarom aanvullende regels?

In paragraaf 4.123 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna Bal) zijn rijksregels opgenomen voor het toepassen van bouwstoffen. Met een informatieplicht moet een aantal gegevens bij de gemeente worden aangeleverd over de toepassing van AVI bodemassen en immobilisaat. De kwaliteitseisen van de toe te passen bouwstoffen zijn vastgelegd in de Regeling bodemkwaliteit 2022.

Als voldaan wordt aan de eisen van het Bal en de Regeling bodemkwaliteit dan zijn de betreffende bouwstoffen vrij toepasbaar. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat ze onafgedekt mogen worden toegepast of in contact mogen komen met grond- of hemelwater.

In de praktijk vinden incidenten plaats bij het toepassen van bouwstoffen. Deze incidenten veroorzaken onder andere verontreiniging van de bodem, grondwater en/of oppervlaktewater. Waar het mis gaat zijn het vaak de betreffende gemeenten die met de problematiek worden opgezadeld.

Daarnaast is er de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar het toepassen en de gezondheidsrisico's van de bouwstoffen en naar de regels die hierbij gelden. De onderzoeksrapporten geven een zorgelijk beeld over de vrije toepasbaarheid van deze bouwstoffen en over de geldende regels, want die schieten tekort.

Bovenstaande leidt bij ons tot de conclusie dat de huidige landelijke regels voor het toepassen van AVI-bodemassen, grondstabilisatie, metaalslakken, immobilisaten en thermisch gereinigde grond onvoldoende bescherming bieden om verontreiniging van bodem, grondwater en/of oppervlaktewater te voorkomen.

In de Omgevingsvisie 2.0 heeft de gemeente Papendrecht doelen ten aanzien van voorzorg, preventief handelen en bronbestrijding bij bodemkwaliteit vastgelegd. Specifiek voor bodemkwaliteit geldt: naast

verbetering van de bodemkwaliteit bij herontwikkeling wordt verslechtering van de bestaande bodemkwaliteit zoveel mogelijk voorkomen. Hiertoe stellen we in het omgevingsplan lokale normen vast.

De gemeente stelt zichzelf dus tot doel om preventief maatregelen te nemen gericht op het voorkomen van verslechtering van de bodemkwaliteit. Er wordt ook aangegeven dat het omgevingsplan het middel wordt om hiervoor normen op te nemen, die passen bij de lokale situatie.

Op basis van het voorzorgbeginsel kunnen overheden preventief maatregelen nemen als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten negatieve gevolgen en risico's kunnen hebben voor het milieu en de gezondheid.

Op grond van het voorzorgbeginsel nemen wij, aanvullend op de landelijke regels, een binnenplanse vergunningplicht voor het toepassen van de hierboven genoemde stoffen op in het omgevingsplan.

In bijlage 1 bij deze memo beschrijven we een aantal voorbeelden recente incidenten met het toepassen van bouwstoffen en een aantal recente onderzoeken naar het toepassen en de regels daarbij.

Regeling in het omgevingsplan

De voorbeelden en onderzoeken geven inzicht in de (mogelijk) negatieve gevolgen van het toepassen van de bouwstoffen AVI-bodemassen, metaalslakken, immobilisaten, grondstabilisatie en thermisch gereinigde grond voor het milieu en de gezondheid.

In onze ogen zijn dit voldoende zorgelijke signalen over de mogelijke milieuschade die kan optreden bij de (verkeerde) toepassing van deze bouwstoffen en thermisch gereinigde grond om terug te vallen op het voorzorgbeginsel. Ons doel is om deze zorgwekkende situaties te voorkomen, in lijn met onze omgevingsvisie. Het is al jaren bekend dat er milieurisico's kunnen zijn bij het toepassen van bouwstoffen en thermisch gereinigde grond. De huidige wetgeving biedt op dit punt onvoldoende bescherming.

Wij zijn van mening dat een binnenplanse vergunningplicht het meest geschikte instrument is om grip te krijgen op de problematiek. Een belangrijk voordeel van de vergunningplicht is dat de toepassing vooraf beoordeeld kan worden, indien gewenst of nodig in afstemming met de aanvrager of met partners (bijvoorbeeld andere overheden of het waterschap).

We hebben beoordelingsregels toegevoegd om zo goed als mogelijk vooraf duidelijk te maken op welke punten een aanvraag wordt beoordeeld. Vanwege de verouderde en onvolledige uitlogingsnormen hebben we in de beoordelingsregels opgenomen dat de bouwstoffen nu en in de toekomst niet in contact mogen komen met het grondwater en ook niet met hemelwater. Daarnaast moet het project onder meer voldoende schaalgrootte hebben en moet ook bij de aanleg uitloging of verontreiniging van de onderliggende bodem, het grondwater of het oppervlaktewater voorkomen worden.

In bijlage 2 hebben we de kenmerken van de verschillende instrumenten op een rij gezet.

BIJLAGE 1

Voorbeelden van incidenten

- **Voorbeelden waar metaalslakken (verkeerd) zijn toegepast en milieueffecten ontstonden[1]:**
- Spijk: 700.000 ton voor uitbreiding golfclub.
- Eerbeek: 240.000 ton staalslakken in een afvalberg om zonnepark te bouwen.
- Hellevoetssluis: onder een weg
- Oude Tonge: Verkeerd toegepast
- Onder provinciale wegen in Zeeland (en Flevoland)
- Fietspaden van Staatsbosbeheer: uitlogen van giftige Vanadium[2]

Uit deze voorbeelden blijkt ook dat veelal staalslakken verkeerd worden toegepast met gevolgen van dien. Ondanks de wetgeving. Ons doel is dit te voorkomen en beoordelingsruimte in te bouwen om een zorgvuldige toepassing te kunnen beoordelen (en afdwingen).

- **Voorbeelden waar AVI-bodemassen (verkeerd) zijn toegepast en milieueffecten ontstonden:**
- Tjalmaweg Katwijk: onder nieuwe provinciale weg is Beaumix toegepast[3]
- Elsloo: bij verbreding van de A2 is het voorstel om Beaumix toe te passen, maar deze bevatten hoge gehalten metalen en PFAS[4]

Voorbeelden van onderzoeken

- **Evaluatie normeringskader (her)gebruik secundaire bouwstoffen, RIVM-rapport 2024-0074[5]**
  Dit recente rapport van het RIVM evalueert de huidige normen (in de landelijke wet- en regelgeving) voor het toepassen van secundaire bouwstoffen. Het RIVM schrijft in het rapport:
  - Dat de (landelijke) normen nu niet genoeg rekening houden met de bijzondere eigenschappen die sommige bouwstoffen hebben. Ze worden te algemeen beoordeeld.
  - De bouwstoffen worden in dikkere lagen en met grotere hoeveelheden toegepast dan was gedacht. Daardoor kunnen de bouwstoffen bij toetsing wel aan de normen voldoen, maar in de praktijk toch ongewenste milieueffecten veroorzaken.

  Op basis van deze zorgwekkende constateringen geeft het RIVM aanbevelingen aan het rijk mee voor vervolgonderzoek:

  - Rekening houden met het effect van de zuurgraad van bouwstoffen. “Sommige bouwstoffen hebben kort nadat ze zijn gemaakt een lage zuurgraad (of hoge pH). Na een tijd kan de zuurgraad door natuurlijke processen toenemen (de pH zakt), waardoor sommige metalen in grotere hoeveelheden uit bouwstoffen kunnen vrijkomen.”
  - Methode ontwikkelen om nieuwe stoffen in bouwstoffen op tijd op te merken.
  - Opnieuw in kaart brengen welke (nieuwe) stoffen in secondaire bouwstoffen kunnen zitten en bepaal hiervoor normen.
  - Methode ontwikkelen om te beoordelen of bouwstoffen meerdere keren veilig kunnen worden (her)gebruikt. “Op basis van de resultaten van deze studie en de vervolgstudies kan de beoordeling van het (her)gebruik bouwstoffen worden verbeterd. Op termijn kan de normstelling hierop worden aangepast.”

  In onze ogen is het een zorgwekkend signaal uit dit onderzoek over dat bouwstoffen alleen algemeen worden beoordeeld, terwijl elke bouwstof, zeker AVI-bodemassen, metaalslakken, grondstabilisatie en immobilisaten, unieke eigenschappen hebben. De huidige landelijke normen zijn niet toereikend genoeg aan de gevolgen van de toepassing van deze bouwstoffen en dekken

dus niet dat milieuschade wordt voorkomen. Uit de aanbevelingen wordt duidelijk dat aanpassing van de normen, maar ook meer kennis over de bouwstoffen en registratie hiervan, nodig is. Ook moet rekening gehouden worden met de zuurgraad en moeten nieuwe stoffen op tijd opgemerkt worden.

- **Rekenkameronderzoek 2024: Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 ministerie van IenW**[6]
  In dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer wordt ingegaan op de beleidsresultaten (en uitgaven) ten aanzien van het gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem. Ten aanzien van de doelstellingen van het ministerie op gebied van een circulaire economie wordt ingezet op het gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem. Echter mag dit niet ten koste gaan van de bodemkwaliteit in Nederland en kleven er risico's aan het gebruik van secundaire bouwstoffen voor bodem, water en volksgezondheid.

  De Algemene Rekenkamer geeft aan dat in een circulaire economie het toepassen van secundaire bouwstoffen veilig hoort te zijn. Daarvoor moeten waarborgen worden ingebouwd om hoogwaardig hergebruik van bouwstoffen en bescherming van de bodem te garanderen. De Rekenkamer concludeert echter dat de verantwoordelijk staatssecretaris niet weet of de maatregelen die daarvoor moeten zorgen (in de huidige wetgeving) voldoen, terwijl zij wel op de hoogte is van de verschillende risico's (5.3.6 Conclusie).

  De Algemene Rekenkamer constateert verder in het rapport dat de regels bepaalde risico's voor mens en milieu niet goed ondervangen, namelijk:

  - Risicovolle toepassingen zijn toegestaan. AEC-bodemas, vermengd met cement of andere bindmiddelen, wordt op veel plekken toegepast en hoeft niet gemonitord te worden, maar in die toepassing zit nog steeds verontreinigde bodemas. Aan de buitenkant is dit niet te zien en als deze beschadigd raken komt de verontreiniging in de bodem. Bovendien blijkt uit een studie van het ministerie dat na een lange periode door chemische processen en verwering van de bouwstof ook verontreinigde stoffen kunnen vrijkomen.
  - De regels niet meer actueel zijn voor de veranderde praktijk. De normen voor schadelijke stoffen in secundaire bouwstoffen zijn berekend op de manier van werken in 2008, terwijl de praktijk nu anders is. "Destijds ging het ministerie bij de toepassing van staalslakken uit van een dunne laag van maximaal 50 centimeter. Uit onderzoek van het RIVM, in opdracht van de ILT, blijkt dat er veel meer staalslakken in dikkere lagen worden toegepast. Laboratoriumtesten die worden gebruikt om inzicht te geven in de veiligheid van de secundaire bouwstoffen gaan nog uit van een dunnere laag."
  - Sinds 2008 zijn er daarnaast veel nieuwe stoffen op de markt gekomen die niet in de wet- en regelgeving zijn opgenomen. Als deze nieuwe stoffen worden gebruikt in producten of verpakkingen, komen deze in ons afval terecht en daarmee in de AEC-bodemas. Het probleem is dat producenten van secundaire bouwstoffen niet hoeven te letten op veel van deze nieuwe stoffen. In 2006 is voor het laatst onderzoek gedaan naar welke stoffen in AEC-bodemas zitten.
  - De huidige wetgeving houdt ook geen rekening met de omstandigheden op de locatie waar het materiaal wordt gebruikt. Volgens de huidige wetgeving mogen alle secundaire bouwstoffen overal worden toegepast. Dat maakt het mogelijk om op dit moment secundaire bouwstoffen in de beschermde drinkwatergebieden toe te passen. Als er dan verontreiniging vrijkomt brengt dat de kwaliteit en beschikbaarheid van drinkwater in gevaar.

- De bodemregelgeving is voor het laatst herzien in 2008. Door de staatssecretaris is een herijking van de bodemregelgeving aangekondigd. Alleen pas vanaf halverwege 2025 kan pas duidelijk worden aangegeven welke wetswijzigingen worden voorgesteld.

Kortom, de overheid weet onvoldoende over de kwaliteit van secundaire bouwstoffen, want dan moet eerst achterhaald worden wat er precies in zit. En dat is in 2006 voor het laatst onderzocht (wat er in ons afval zit en wat er in bodemas overblijft). De problemen met secundaire bouwstoffen spelen al jaren, maar er lijkt geen haast te worden gemaakt met de oplossing. De oplossing zit in de regels, opnieuw tegen het licht houden, verbeteren en handhaven, maar dit volgt pas na halverwege 2025[7].

In onze ogen is dit een duidelijk signaal dat het landelijk beleid is verouderd en achterloopt op de praktijk en dus maatregelen op korte termijn nodig waren/zijn voor de bouwstoffen AVI-bodemassen, immobilisaten, grondstabilisatie en staalslakken. Een oplossing op korte termijn wordt niet door het ministerie geboden. Vandaar dat er een voorbereidingsbesluit door de gemeente is genomen op 1 januari 2024 en dit gaat worden voortgezet met een omgevingsplanwijziging. Het is, zoals de Algemene Rekenkamer constateert, nodig om in een voorfase al maatregelen te kunnen opleggen om de risico's op verontreiniging in te perken. Dat is niet mogelijk met huidige informatieplicht van het rijk.

Daarnaast is sprake van nalatigheid van het ministerie. Het meest recente nieuwsbericht is: https://www.nu.nl/klimaat/6349022/ministerie-negeert-oproepen-om-vervuilende-staalslakken-harder-aan-te-pakken.html?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

- **Andere relevante onderzoeken en stukken**
  - Notitie Circulaire Bouwstoffen in de praktijk ODNL (2022)
  - Literatuurstudie van het RIVM naar de Milieuhygienische kwaliteit van LD-staalslakken (april 2023)[8]
  - Quickscan gezondheidsrisico's van werken met grond die hergebruikte bouwstoffen bevat, RIVM (2013)
  - Signaalrapportage ILT, 2019[9] en juni 2022
  - Omgevingsdienst Arnhem: gevaren van immobilisaat
  - Onderzoek RHDHV immobilisaten
  - Toepassing van thermisch gereinigde grond. Een evaluatie en opties voor een toepassingskader, RIVM 2021[10]

BIJLAGE 2

De verschillende mogelijkheden voor aanvullende bodemregels in het omgevingsplan.

- **Verbod**

Met dit instrument geldt een absoluut verbod op de betreffende activiteit. Het is alleen mogelijk via een BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit) af te wijken waarvoor het beoordelingskader 'een

evenwichtige toedeling van functies aan locaties' geldt. Dit is het instrument met de hoogst mogelijke bescherming om in te zetten vanuit omgevingsrecht.

Vanuit het voorbereidingsbesluit werd een verbod voorgesteld. Dit verbod impliceert geen medewerking. Dat is niet het uitgangspunt, want dat is een zorgvuldige toepassing. Zolang de risicovolle bouwstoffen en thermisch gereinigde grond zorgvuldig worden toegepast, is toepassing mogelijk.

- **Binnenplanse vergunningplicht**

Met dit instrument kan de toepassing vooraf worden beoordeeld en kunnen indien nodig of gewenst vooraf maatregelen worden voorgeschreven. De voordelen:

- Met een binnenplanse verguninngplicht staan we het toepassen van de betreffende stoffen toe en kunnen we vooraf toetsen of de toepassing zorgvuldig is en welke voorschriften dat moeten borgen. Maatregelen achteraf meegeven is te laat, de activiteit is dan al gebeurd en moet dan worden hersteld. Uitloging of verontreiniging kan dan al hebben plaatsgevonden. De toepassing of verontreiniging achteraf ongedaan maken is in de praktijk lastig en (heel) duur.
- Aan de hand van de indieningsvereisten krijgen we voldoende gegevens om te kunnen beoordelen of de toepassen zorgvuldig is.
- Het geeft de gemeente beoordelingsruimte om elke aangevraagde toepassing zorgvuldig en op maat te beoordelen en vergunnen. Met de beoordelingsregels wordt zo veel als mogelijk duidelijkheid gegeven over de vergunbaarheid van het toepassen van een bouwstof.
- Er is ruimte om vooraf de zorgvuldige toepassing en eventuele maatregelen met de aanvrager of partners af te stemmen, te toetsen of voor te schrijven. Hiermee kan voorafgaand aan een werk consensus worden gezocht en wordt een ambtshalve (eenzijdig) opgelegd maatwerkbesluit, zoals bij een melding, voorkomen.

- **Informatieplicht**

Bij een informatieplicht moet de indiener op een bepaald moment gegevens doorgeven aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan alleen toetsen of de gevraagde informatie wordt aangeleverd. De activiteit (toepassing) is al toegestaan. Een informatieplicht is onvoldoende om de volgende redenen:

- Dit instrument biedt geen ruimte om de toepassing en risico's te beoordelen. Als bevoegd gezag kun je alleen de gegevens die worden aangeleverd verwerken. Het bevoegd gezag mag niet beoordelen en mag de indiener ook niet aanspreken. Als er geen gegevens worden aangeleverd is de toepassing nog steeds toegestaan.
- De toepassing kan niet worden tegengehouden, ook al past deze niet bij de functie van een locatie of gebied.
- Kleinschalige toepassingen kunnen niet tegengegaan worden, waardoor versnipperde toepassing mogelijk is, deze slecht terugneembaar is, later niet herkenbaar is als secundaire bouwstof en kan leiden tot diffuse verslechtering van de milieukwaliteit.
- Maatregelen om tijdens en na toepassing de zorgplicht te monitoren zijn niet te vragen/controleren.

- Er kan niet getoetst worden aan provinciale regelgeving ZHOV. Instructieregels of belangen van de provincie kunnen niet worden getoetst.
- Het bevoegd gezag kan de partij die de bouwstoffen toepast alleen aanspreken op de zorgplicht tijdens en na toepassen.
- Het gevoegd gezag moet zelf met bewijslast komen wanneer zij vindt dat een toepassing het milieu schaadt (pH strookje gaat nog wel, maar labanalyse is al duurder). Meestal is dat pas als de flora en fauna zichtbaar doodgaat. Het milieu heeft dan al schade opgelopen.

- **Meldingsplicht**

Bij een meldingsplicht moet de indiener een aantal weken voordat hij de activiteit (toepassen) gaat uitvoeren melden aan het bevoegd gezag dat een toepassing gaat plaatsvinden. Het bevoegd gezag kan alleen toetsen of de indieningsvereisten compleet zijn. De activiteit (toepassing) is toegestaan als de melding compleet is. Een meldingsplicht is onvoldoende om de volgende redenen:

- Zie ook de overwegingen bij de informatieplicht.
- Het bevoegd gezag kan alleen beoordelen of aan alle indieningsvereisten wordt voldaan. Het is alleen mogelijk om de indiener aan te schrijven op vereisten die missen. Het is niet mogelijk om preventieve maatregelen ten aanzien van de toepassing voor te schrijven. Na de melding maatwerkvoorschriften opstellen is mogelijk, maar vraagt een ambtshalve procedure (lastig uitvoerbaar binnen de termijn, omdat het gedegen onderbouwing en onderzoek vraagt). En de indiener krijgt in een laat stadium of achteraf nog extra maatregelen opgelegd.
- Buiten de meldplicht is het alleen mogelijk om aan te schrijven op basis van de zorgplicht. Dit kan alleen achteraf en dan heeft de toepassing al plaatsgevonden. Het is dan alleen mogelijk om mitigerende maatregelen voor te schrijven, maar de toepassing blijft op die plek en eventuele schade moet achteraf gemitigeerd worden.
- Het is verboden om zonder melding de activiteit uit te voeren. De indiener kan pas aan de slag na het melden. De melding is akkoord als voldaan wordt aan de indieningsvereisten. Voor toepassing kunnen alleen algemeen geldende regels worden vastgesteld, maar de toepassingen wil je juist per toepassing op een locatie afwegen. Weinig flexibel en alleen achteraf maatwerkvoorschriften op te leggen.

[1] Zie: https://nos.nl/r/445697 en https://nos.nl/l/2542672
[2] Zie: Risico's verkeerd gebruik staalslakken waren al tientallen jaren bekend - EenVandaag
[3] Zie https://nos.nl/regio/zh-west/artikel/442931-schadelijke-stoffen-gevonden-in-water-onder-nieuwe-provinciale-weg-mogelijk-verband-met-beaumix
[4] Zie: https://elsloo.info/nieuws/nieuws-dossiers/3766-verbreding-a2
[5] Dit rapport is te raadplegen via https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D32286

[6] Dit rapport is te raadplegen via:
https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2024/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2023-ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/XII+IenW+WR.pdf
Zie ook:https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2024/05/15/snel-maatregelen-nodig-voor-veilig-hergebruik-van-afvalstoffen

[7] Bron: https://www.rekenkamer.nl/actueel/andere-rubrieken/weblog/2024/pak-de-verontreiniging-door-bouwstoffen-aan#

[8] Te raadplegen via: https://www.rivm.nl/publicaties/milieuhygienische-kwaliteit-ld-staalslakken

[9] Zie: Analyse risico's in de keten van bodemas | Signaalrapportage | Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

[10] Zie https://www.rivm.nl/publicaties/toepassing-van-thermisch-gereinigde-grond