**Titel: Voorrangsregel Bodem**

# Inhoud

Inhoud ..... 2
Samenvatting ..... 3
1 ..... Inleiding ..... 4
1.1.1 Aanleiding ..... 4
1.1.2 Doel ..... 4
2 Huidige situatie en nieuwe situatie ..... 4
1.1 Beschrijving huidige situatie ..... 4
1.2 Beschrijving nieuwe situatie 4
3 Toetsing aan beleid ..... 5
3.1 Instructieregels Rijks (Amvb's) 5
4 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) ..... 5
4.1 Bodem 5
5 Juridische aspecten en planverantwoording ..... 8
5.1 Inleiding ..... 8
5.2 Opzet van de regels ..... 8
5.2.1 Algemene voorrangsregel versus specifieke voorrangsregel ..... 8
5.2.2 Specifieke voorrangsregel ..... 8
6 Participatie ..... 8
5.1 Wettelijk kader ..... 8
5.2 Motivering 9
7 Uitvoerbaarheid ..... 9
7.1 Economische uitvoerbaarheid ..... 9
7.1.1 Kostenverhaal ..... 9
7.1.2 Nadeelcompensatie ..... 9

# Samenvatting

**Hoofdstuk 1: Inleiding**

In hoofdstuk 1 worden het doel en de aanleiding voor de wijziging besproken. Deze wijziging bevat het vertalen van de regels omtrent de bodem vanuit de “Nota bodembeheer 2021” naar het omgevingsplan van de gemeente Groningen.

**Hoofdstuk 2: Beschrijving van de huidige en nieuwe situatie**

De huidige situatie is dat de gemeente Groningen via het omgevingsplan van rechtswege nog gebruik maakt van de “Nota bodembeheer 2021”. De gemeente heeft een taak om zijn verordeningen om te zetten in het omgevingsplan van de gemeente. In de nieuwe situatie zullen de inhoudelijke regels van de “Nota bodembeheer 2021”te vinden zijn in het omgevingsplan.

**Hoofdstuk 3: Toetsing aan beleid**
De wijziging van het omgevingsplan moet voldoen aan relevant beleid. Het relevante beleid bestaat uit rijksbeleid, provinciaal beleid, beleid van het waterschap en het gemeentelijk beleid. In dit hoofdstuk wordt gemotiveerd of de wijziging van het omgevingsplan voldoet aan het relevante beleid. Uit de beoordeling van de omgevingsplanwijziging aan het relevante beleid blijkt dat de omgevingsplanwijziging niet in strijd is met het relevante beleid.

**Hoofdstuk 4: Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)**
De wijziging van het omgevingsplan moet voldoen aan 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)'.  In hoofdstuk 4 wordt de voorgenomen omgevingsplanwijziging beoordeeld aan de relevante (omgevings)aspecten. De wijziging van het omgevingsplan houdt het toevoegen van een voorrangsregel in. Door het toevoegen van de voorrangsregel(s) aan het nieuwe deel van het omgevingsplan is het niet meer mogelijk om een activiteit(en) te verrichten die op grond van het tijdelijk deel van het omgevingsplan was toegestaan.

Deze omgevingsplanwijziging leidt alleen tot een beperking van de gebruiksmogelijkheden. Hierdoor zullen er geen negatieve gevolgen optreden voor de fysieke leefomgeving. Daarom voldoet de omgevingsplanwijziging aan de criteria 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

**Hoofdstuk 5: Juridische aspecten en planverantwoording**
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische regel(s) die worden toegevoegd aan het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Deze omgevingsplanwijziging betreft het toevoegen van een voorrangsregel aan het nieuwe deel van het omgevingsplan. In dit hoofdstuk wordt de systematiek en de formulering van de voorrangsregel toegelicht.

**Hoofdstuk 6: Participatie**
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op participatie. Bij omgevingsplanwijzigingen moet namelijk worden gemotiveerd hoe het bevoegd gezag participatie heeft georganiseerd en wat de uitkomst(en) zijn.

**Hoofdstuk 7: Uitvoerbaarheid**
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de economische uitvoerbaarheid van de wijziging van het omgevingsplan. De conclusie is dat de omgevingsplanwijziging economisch uitvoerbaar is.

# 2 Inleiding

### 2.1.1 Aanleiding

De aanleiding van deze wijziging is om de gemeentelijke verordeningen om te zetten naar het Omgevingsplan. Deze wijziging zal hieraan meewerken door de “Nota bodembeheer 2021” om te zetten in regels die te vinden zijn in het omgevingsplan van de gemeente Groningen.

### 2.1.2 Doel

Het doel van deze wijziging is om de “Nota bodembeheer 2021” om te zetten in het omgevingsplan.

## 3 Huidige situatie en nieuwe situatie

### 3.1 Beschrijving huidige situatie

Op dit moment kent de gemeente Groningen de “Nota bodembeheer 2021”. In deze nota staat hoe de gemeente omgaat met haar ondergrond. Zo zijn er verschillende regels die bepalen in hoeverre grond en baggerspecie gesaneerd moet worden voordat het gebruikt mag worden op een bepaalde bestemming. Een ander voorbeeld is dat de nota regels heeft om te bepalen aan welke kwaliteit grond moet voldoen om toepasselijk te zijn voor een gebied (afhankelijk van de gewenste toekomstige functie) in binnen de gemeente.

### 3.2 Beschrijving nieuwe situatie

De voorgestelde wijziging vormt de vertaling van de “Nota Bodembeheer 2021” naar het omgevingsplan van de gemeente Groningen. De Nota Bodembeheer biedt het beleidskader voor duurzaam bodemgebruik, bescherming van de bodemkwaliteit en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties binnen de gemeente.

Met deze wijziging worden de uitgangspunten en regels uit de Nota Bodembeheer verwerkt in het omgevingsplan. Dit betekent onder andere dat er meer expliciete aandacht wordt gegeven aan de integratie van bodembeheermaatregelen in de ruimtelijke planning.

De regels van de Nota Bodembeheer 2021 zullen worden doorgevoerd door een combinatie van regels, kaarten en tabellen. Via de kaarten zal duidelijk worden welke bodemkwaliteit in een gebied aangehouden wordt.

# 4 Toetsing aan beleid

## 4.1 Instructieregels Rijks (Amvb's)

Deze wijziging geeft uitvoering aan de instructieregels van het rijk zoals beschreven in "§ 5.1.4.5 Bodemkwaliteit" van het Besluit kwaliteit Leefomgeving en voldoet aan de voorwaarden die daarin zijn genoemd.

Deze wijziging voldoet hiermee aan het rijksbeleid. Lokale overheden kunnen geen beleid opgesteld hebben in strijd met deze instructies, de voorliggende wijziging is daarmee dan ook in overeenstemming met het lokale beleid.

# 5 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)

In dit hoofdstuk wordt de gewenste ontwikkeling getoetst aan de aspecten uit de fysieke leefomgeving. In dit geval worden de regels uit de "Nota bodembeheer 2021" omgezet in het omgevingsplan. Dit maakt dat deze wijziging geen verandering aanbrengt in de fysieke leefomgeving maar een kader voor toekomstige wijzigingen faciliteert. Onder het kopje ETFAL zal in dit geval daarom worden toegelicht waarom gekozen is om de genoemde regels te laten gelden op de aangewezen locaties.

Voor deze wijziging richten wij ons uitsluitend op het ETFAL-aspect bodem. Dit is het enige omgevingsaspect waarop de voorgestelde wijziging een aantoonbaar effect heeft.

De wijziging betreft een actualisatie van de regels omtrent bodembeheer op basis van de nieuwste inzichten. Dit heeft directe implicaties voor het gebruik van de bodem maar leidt niet tot effecten op andere aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals water, geluid, luchtkwaliteit of ecologie.

Door deze focus beperken we de analyse tot het aspect bodem, wat zorgt voor een gerichte en efficiënte verwerking binnen het omgevingsplan.

## 5.1 Bodem

*Besluit kwaliteit leefomgeving*

Ter bescherming van de gezondheid en het milieu zijn voor het aspect bodem instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen. De inhoud van deze regels zijn via het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet opgenomen in paragraaf 5.1.4.5 van het Bkl. Het aanvullingsbesluit bepaalt voor welke activiteiten kan worden volstaan met een melding. Er worden drie basisvormen van bodemgebruik onderscheiden: landbouw/natuur, wonen en industrie. De kaders zijn gebaseerd op de risicogrenswaarden die voor de betreffende situaties zijn afgeleid.

De algemene doelstelling van het bodembeleid is het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem en het faciliteren van het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem. Dit doet de gemeente door in onderlinge samenhang de volgende onderwerpen te regelen:

- bescherming van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen
- evenwichtige toedeling van functies aan locaties, rekening houdende met de kwaliteit van de bodem
- duurzaam en doelmatig beheer van de resterende historische verontreinigingen en -aantastingen. De gemeente stelt de waarde voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem vast. Deze waarde mag niet hoger zijn dan het blootstellingsniveau van het maximaal toelaatbaar risico voor de mens. Dit is opgenomen in bijlage VA van het Bkl. De toelaatbare kwaliteit van de bodem is een voorwaarde voor bouwen op verontreinigde bodem en is geen omgevingswaarde. Het Rijk stelt instructieregels aan gemeenten voor het toelaten van een bouwactiviteit op een bodemgevoelige locatie. De gemeente moet:

- de waarde vaststellen waarboven er bij de realisatie van gebouwen op bodemgevoelige locaties maatregelen nodig zijn (artikel 5.89i en 5.89j Bkl)
- aangeven welke sanerende of andere beschermende maatregelen nodig zijn bij overschrijding van de waarde (artikel 5.89k)
- een meldingsplicht instellen voor locaties die op grond van het omgevingsplan niet vergunningplichtig zijn (artikel 5.89l Bkl)
- een bepaling opnemen over de ingebruikname (artikel 5.89m Bkl)

### Toetsing initiatief aan omgevingsaspect bodem en grondwater

De voorliggende wijziging verplaatst de gemeentelijke bodem regels van de "Nota bodembeheer 2021" naar het omgevingsplan. De gemeente kiest ervoor om dit doel te bereiken doormiddel van drie kaarten in het omgevingsplan die gebieden opdelen en verbinden aan een tabel waarop staat welke bodemwaarden gehanteerd dienen te worden in die gebieden.

### Bodemfunctieklassen

De eerste kaart gaat over de bodemfunctieklassen, deze klassen geven aan tot welk niveau de grond gesaneerd dient te worden als er een nieuwe ontwikkeling plaatsvindt. In de "Nota bodembeheer 2021" heette deze kaart de "ambitiekaart". De "ambitiekaart" geeft een duidelijk overzicht tot welk niveau de grond gesaneerd dient te worden om te voldoen aan de wensen die de gemeente heft voor een gebied. Om deze reden is de "ambitiekaart" overgenomen als bodemfunctiekaart, dan zijn de ambities van de gemeente vastgelegd in de regels.

De ambities van de kaart zijn vastgelegd aan de hand van de verschillende functies gekeken welke kwaliteit grond we acceptabel vinden op een bepaalde plek en welke niet, dit hebben we gedaan door functies aan gebieden te koppelen. Deze functies waren:
Wonen met tuin (GR2L), plaatsen waar kinderen spelen (GR2L), moestuinen en volkstuinen (GR1), landbouw (GR1), natuur (GR1), groen met natuurwaarden (GR2), ander groen, bebouwing (GR2L), infrastructuur en industrie (GR3), Boezemkades (GR2W).

De kwaliteit van een partij grond of baggerspecie wordt getoetst aan de Lokale Maximale Waarde die voor het gebied geldt waarbinnen de toepassingslocatie ligt. Wat deze waarden precies inhouden staat in de bij de regels gevoegde tabel.

### Bodemkwaliteitskaart bovengrond & ondergrond

De bodemkwaliteitskaart is met de Nota bodembeheer vastgesteld. Deze kaart is volgens de toen geldende richtlijnen uit de Regeling Bodemkwaliteit en het tijdelijk handelingskader PFAS opgesteld.

De bodemkwaliteitskaart van de "Nota bodembeheer 2021" is opgesteld in een gezamenlijk proces met nagenoeg alle gemeenten (uitgezonderd Veendam en Pekela) in de provincie Groningen en de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest. Dit heeft tot een grotere herkenbaarheid en uniformiteit geleid.

In de rapportage van de regionale kaart was sprake van verschillende kaarten (buitengebied, stedelijk gebied, wegbermen, boezemkades, PFAS buitengebied en PFAS stedelijk gebied). Voor de gemeente Groningen hebben we ervoor gekozen om deze kaarten samen te voegen. Dit betekent dat we één bodemkwaliteitskaart van de bovengrond en één bodemkwaliteitskaart van de ondergrond hadden.

*Indeling in zones*
Om de gebruiksvriendelijkheid en herkenbaarheid in de regio te vergroten is het aantal zones tot een minimum beperkt. Hierbij is de volgende onderverdeling gehanteerd:

- Stedelijk gebied en buitengebied;
- Wegbermen;

- Primaire waterkeringen en boezemkades.

Voor de boezemkades geldt dat de waterzijde van de kade valt onder de bevoegdheid van de waterschappen en de landzijde onder de bevoegdheid van de gemeenten. De waterschappen en de gemeente Groningen hanteren voor beide zijden dezelfde spelregels.

Binnen de gemeente Groningen zijn de wegen en wegbermen meegenomen in de bodemkwaliteitzones met uitzondering van de bovengrond van provinciale wegbermen buiten de bebouwde kom. Deze zijn voor de verwachte bodemkwaliteit apart gezoneerd in zone 9.

*Uitgangspunten bodemkwaliteitskaart*

De bodemkwaliteit is niet vastgesteld voor:

- De uitzonderingsgebieden (voor Groningen zijn dat de huidige en voormalige stortplaatsen, begraafplaatsen);
- Locaties die verdacht zijn van een puntbronverontreiniging2 uitgezonderd de locaties die voldoende zijn onderzocht waarmee de verdachtmaking teniet is gedaan (door onderzoek en/of bodemsanering);
- Locaties met een aangetoonde puntbronverontreiniging.

*De bodemkwaliteitskaart is wel opgesteld:*

- Voor de parameters:
    - barium, cadmium, kobalt, koper, kwik, lood, molybdeen, nikkel en zink;
    - voor de boezemkades en wegbermen aanvullend arseen en chroom;
    - Tien polycyclische aromatische koolwaterstoffen; PAK 10 Vrom;
    - Zeven polychloorbifenylen; PCB som 7
    - Minerale olie (GC).
    - PFAS (30 stoffen, advieslijst versie 13 juli 2019).

In deze wijziging worden de bodemkwaliteitskaart bovengrond en Bodemkwaliteitskaart ondergrond beide als kaarten in het omgevingsplan gezet. Beide kaarten hebben gebieden met kwalitatieve waarden die samen met de tabel aangeven welke waarden waar zijn toegestaan binnen de aangegeven diepten.

### Conclusie

De voorliggende wijziging is een effectieve omzetting van het gemeentelijke beleid zoals genoemd in de “Nota bodembeheer 2021” naar het omgevingsplan.

# 6 Juridische aspecten en planverantwoording

## 6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op het plangebied, het relevante beleid en de milieu- en omgevingsaspecten. De informatie uit deze hoofdstukken is gebruikt om keuzes te maken bij het maken van het juridische deel van het voorliggend plan: de verbeelding en de regels. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de opzet van dit juridische deel. Daarnaast wordt een verantwoording gegeven van de gemaakte keuzes op de verbeelding en in de regels. Dat betekent dat er wordt aangegeven waarom een bepaalde functie ergens is toegestaan en waarom bepaalde bebouwing daar acceptabel is.

## 6.2 Opzet van de regels

### 6.2.1 Algemene voorrangsregel versus specifieke voorrangsregel

Het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan heeft betrekking het aanbrengen van nieuwe regels aan het omgevingsplan. In dit geval zullen deze regels gaan gelden binnen de gehele gemeente, inclusief het deel waar nog het omgevingsplan van rechtswege van toepassing is. Om tegenstrijdigheden te voorkomen kennen wij een algemene voorrangsregel.

De algemene voorrangsregel luidt als volgt:

*Artikel 1.5: voorrang*
*Voor zover de regels van hoofdstuk 1 tot en met 31 van dit omgevingsplan afwijken van regels zoals bedoeld in artikel 22.6 lid 1 Omgevingswet en/of hoofdstuk 32 van dit omgevingsplan, gaan de regels van hoofdstuk 1 tot en met 31 voor.*

### 6.2.2 Specifieke voorrangsregel

Voor de formulering van een specifieke regel hanteren wij een standaard schrijfstijl. De schrijfstijl is het volgende: “in het gebied” [gebied die iets zegt op de kaart waar de regel geldt] is het [de regel].” Door deze schrijfstijl te hanteren zijn wij van mening dat de specifieke regel(s) voldoende duidelijk en concreet zijn opgeschreven. Met deze schrijfstijl is het voor iedereen duidelijk welke activiteiten mogelijk zijn op een perceel en welke verplichten er gelden.

De voorgestelde wijziging vormt de vertaling van de “Nota Bodembeheer 2021” naar het omgevingsplan van de gemeente Groningen. De regels van de ”Nota Bodembeheer 2021” zullen worden doorgevoerd door een combinatie van regels, kaarten en tabellen. Via de kaarten wordt inzichtelijk gemaakt welke bodemkwaliteit en bijbehorende regels in een bepaald gebied gelden.

# 7 Participatie

## 7.1 Wettelijk kader

Op grond van het Omgevingsbesluit zijn wij verplicht om aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Hierbij wordt ook ingegaan op het participatiebeleid van gemeente Groningen. De grondslag om in te gaan op participatie bij de vaststelling van het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan volgt uit artikel 10.2 lid 2 Omgevingsbesluit.

## 7.2 Motivering

*Kennisgeving*

Voor het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan hebben wij vroegtijdig aan de omgeving kenbaar gemaakt dat wij voornemens zijn om het omgevingsplan te wijzigen (de kennisgeving). De kennisgeving hebben wij op woensdag 31 juli 2024 gepubliceerd in het Gemeenteblad. Ook hebben wij in de Groninger Gezinsbode van woensdag 31 juli (jaargang 72, week 31) een tekst geplaatst over het voorgenomen wijzigingsbesluit van het omgevingsplan.

# 8 Uitvoerbaarheid

In dit hoofdstuk wordt de wijze van bekostiging van het initiatief beschreven. Naast het opstellen van de voorrangsregels zal deze wijziging geen extra werk opleveren.

## 8.1 Economische uitvoerbaarheid

### 8.1.1 Kostenverhaal

Daar waar nodig zal op basis van artikel 13.18 het publiekrechtelijke kostenverhaal worden verrekend door middel van een kostenverhaalsbeschikking (artikel 13.18 Ow).

Tevens worden voor het in behandeling nemen van en de procesbegeleiding kosten gerekend. Deze worden verrekend via de leges.

### 8.1.2 Nadeelcompensatie

Nadeelcompensatie is de vergoeding van schade die de overheid veroorzaakt in de uitoefening van haar taak of bevoegdheid. De schade is het gevolg van een rechtmatig besluit. Alleen schade dat uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en een burger of bedrijf onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven komt in aanmerking voor nadeelcompensatie. De overheid moet de geleden schade geheel of gedeeltelijk vergoeden.

De basisregeling voor nadeelcompensatie staat in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hieronder vallen alle handelingen die door de overheid zijn verricht en waardoor schade is veroorzaakt. Dit bestaat uit besluiten, maatregelen en feitelijk handelen.

Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet bevat aanvullende regels op titel 4.5 van de Awb voor omgevingsrechtelijke besluiten die hebben geleid tot schade bij burgers of bedrijven waarbij de schade uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico.

Een nieuwe regel voor een activiteit dat via een vaststellingsbesluit door de gemeenteraad onderdeel is geworden van het omgevingsplan wordt als schadeveroorzakend besluit aangemerkt (artikel 15.1 lid 1 sub d Ow). Met een regel in het omgevingsplan wordt een functie toegedeeld aan een locatie. Deze regel heeft een rechtstreeks werkende werking die activiteiten kunnen beïnvloeden.

**Risico-aanvaarding en voorbereidingsbesluit**

Bij de vraag of iemand in aanmerking komt voor nadeelcompensatie moet worden beoordeeld of diegene het risico op schade heeft aanvaard. Als blijkt dat de verzoeker om nadeelcompensatie de geleden schade heeft aanvaard, hoeft de overheid geen nadeelcompensatie te vergoeden. Risico-aanvaarding kan verdeeld worden in actieve en passieve aanvaarding.

Als de huidige grondeigenaren bij de gemeente een verzoek tot nadeelcompensatie indienen moeten wij het verzoek behandelen.

**Conclusie**

Wij voorzien niet dat er een kostenpost zal zijn voor deze wijziging. De regels die we gaan opnemen zijn niet zwaarder dan de al geldende regels van de “Nota Bodembeheer 2021”. Er is dus geen aanleiding om schade te verwachten.