

Behorend bij ontwerpbesluit nummer 16Rb010

Onderwerp

Nota Bodembeheer Gemeente Kerkrade

Beslispunten

De raad wordt geadviseerd om:

1. de definitieve Nota Bodembeheer Gemeente Kerkrade en bodemkwaliteitskaart vast te stellen zoals vereist is op basis van artikel 44, 49 en 50 van het Besluit bodemkwaliteit en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.
2. de mijnsteengebieden in Kerkrade zoals opgenomen in de Nota Bodembeheer en bodemkwaliteitskaart conform artikel 33a t/m d van het Besluit bodemkwaliteit vast te stellen.

Inleiding

Op 15 september 2015 zijn de concept-Nota Bodembeheer Gemeente Kerkrade (hierna Nota Bodembeheer) en de bodemkwaliteitskaart door het college vastgesteld. Van 24 september t/m 4 november 2015 heeft de concept-Nota Bodembeheer bij het Informatiecentrum in het Stadskantoor ter inzage gelegen. De provincie Limburg en Waterschap Roer en Overmaas hebben een exemplaar aangeboden gekregen. Waterschap Roer en Overmaas heeft op 3 november 2015 een zienswijze ingediend. Dit heeft tot enkele kleine aanpassingen in de Nota Bodembeheer geleid. De Nota Bodembeheer moet nu ter vaststelling aan de raad worden aangeboden. Om hergebruik van mijnsteen mogelijk te maken moeten mijnsteengebieden in Kerkrade als zodanig door de raad worden vastgesteld.

Leeswijzer

De Nota Bodembeheer is bedoeld voor gebruik door bodemspecialisten van overheden en adviesbureaus en daarom voor anderen mogelijk moeilijk leesbaar. Daarom staat in bijlage 1 van deze nota van toelichting aanvullende informatie en argumentatie over dit onderwerp bedoeld de raad. Bijlage 2 is de definitieve "Nota Bodembeheer Gemeente Kerkrade", deze ligt ter inzage in de leeskamer. Bijlage 3 is de bodemkwaliteitskaart en deze ligt eveneens ter inzage in de leeskamer.

Doelstelling

De doelstelling van de Nota bodembeheer is:

- Voorkomen van verspreiding van niet-gebiedseigen bodemverontreiniging
- Veilig en duurzaam gebruik van de bodem
- Efficiënt hergebruik van grond
- Eenduidig kader voor diverse beleids- en taakvelden, het zgn. 'Meersporenbeleid'

Argumenten

Voordelen

- Eenduidig bodembeleid in 4 naburige gemeenten
- Meer mogelijkheden voor hergebruik van grond
- Kostenbesparing bij bodemonderzoek en afvoer van vrijkomende grond

Nadelen

- Tragere verbetering van de algemene bodemkwaliteit in Kerkrade

Kantttekeningen

De zienswijze van Waterschap Roer en Overmaas heeft betrekking op de afstemming van bevoegdheden tussen waterschap en gemeente en enkele kleine inhoudelijke punten. De tekst van de Nota Bodembeheer is op enkele plekken aangepast. Er vindt geen principiële wijziging plaats. Het raadsbesluit staat conform artikel 50 Besluit bodemkwaliteit open voor beroep. Hiervoor wordt het besluit gepubliceerd.

Financiën

De vaststelling van de Nota Bodembeheer heeft geen financiële consequenties.

Communicatie

Afstemming met belanghebbenden

De Provincie Limburg en Waterschap Roer en Overmaas krijgen de stukken aangeboden omdat zij als bevoegde gezagen belanghebbend zijn. De RUD Zuid-Limburg en de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Brunssum krijgen de stukken ter kennisname. De provincie is bevoegd gezag Wet bodembescherming en als zodanig betrokken bij lokaal bodembeleid. Het waterschap is bevoegd gezag voor oppervlaktewater in Kerkrade. De RUD is de toezichthouder Bbk voor wat betreft de gemeentelijke bevoegdheden. De gemeenten Heerlen, Landgraaf en Brunssum vallen binnen het beheergebied.

Website

De wens bestaat om de nieuwe bodemkwaliteitskaart ook op te nemen in een regionale GIS-viewer, op dit moment Stroomlijn. Na vaststelling van de Nota Bodembeheer door de raad zal dit op de gemeentelijke website worden geplaatst.

Publicatie

De datum van het raadsbesluit wordt bekendgemaakt op de gemeentelijke website en in het weekblad '1Kerkrade'.

Uitvoering

Na instemmen door de raad met dit voorstel zal de definitieve Nota Bodembeheer worden gepubliceerd en staat deze nog 6 weken open voor beroep bij de Raad van State.

Onderwerp

Definitieve Nota Bodembeheer Gemeente Kerkrade

Inleiding

In 2008 is het landelijke Besluit bodemkwaliteit (hierna: Bbk) in werking getreden. Dit besluit ziet toe op het hergebruik van grond en bouwstoffen. Daarvoor was het Bouwstoffenbesluit van kracht.

Overgangsregelingen droegen zorg voor een geleidelijke overgang tussen beide besluiten. Het verstrijken van de overgangstermijn (van 5 jaar) is de directe aanleiding voor het actualiseren van het gemeentelijke bodembeleid. De gemeente beschikte over een bodembeheerplan uit 2006, waarvan de geldigheid met ingang van 2012 is verlopen. Sindsdien wordt voor grondverzet het algemene, generieke kader uit het Bbk toegepast. Het Bbk geeft de lokale overheden echter ruimte om gebiedspecifiek beleid te maken. Het 'oude' bodembeleid, zoals neergelegd in het bodembeheerplan uit 2006 bleek in de praktijk prima te werken en is dan ook het uitgangspunt geworden van het nieuwe bodembeleid. De Nota Bodembeheer Gemeente Kerkrade en de bijbehorende nieuwe bodemkwaliteitskaart zijn dan ook een uitwerking van nieuw gebiedsspecifiek bodembeleid binnen de kaders die de rijksoverheid daarvoor geeft. Het beleid en de kaart zijn opgesteld in samenwerking met de gemeenten Landgraaf en Brunssum.

De eerste stap in het beleidsontwikkelingsproces was het opstellen van een nieuwe bodemkwaliteitskaart (hierna: bkk). Een bkk geeft de (gemiddelde) kwaliteit weer van de bodem in de gemeente op dat moment. Op basis hiervan kan vervolgens het beleid worden ingevuld. De opdracht tot het maken van een nieuwe bkk voor de drie gemeenten gezamenlijk was in augustus 2011 uitgezet bij een extern bureau. De communicatie met het bureau verliep echter moeizaam, waardoor de definitieve kaart pas in maart 2013 is opgeleverd. Vanaf dat moment kon gestart worden met het beleidsontwikkelingsproces dat door een andere adviseur werd ondersteund. In maart 2014 was dit proces afgerond en zijn de basistekst en bijlagen van de adviseur ontvangen. Het omschrijven van de basistekst naar een definitieve tekst is tot medio 2015 vertraagd vanwege inzet van de specialist bodem in de (mijn)schademeldingen van inwoners.

Naar aanleiding van het verstrijken van de termijn waarbinnen het overgangsrecht Bbk van kracht was, is de geldigheid van het Bodembeheerplan 2006 verstreken. Hierdoor is er geen lokaal bodembeleid meer dat toeziet op de lokale situatie; er gelden landelijke generieke normen. In de praktijk heeft dit niet tot vertraging van projecten door extra procedures en kosten geleid, maar met het nieuwe gebiedsspecifieke beleid is meer hergebruik van grond binnen eigen projecten en hergebruik van mijnsteen binnen aangewezen gebieden mogelijk.

Doelstelling

Het Bbk geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om gebiedsspecifiek beleid vast te stellen, uiteraard binnen gestelde kaders. Het algemene doel van de Nota Bodembeheer Gemeente Kerkrade is dan ook invulling geven aan deze beschikbare beleidsruimte voor gebiedsspecifiek bodembeheer, o.a. het hergebruiken van grond.

Uit het oogpunt van de bodemkwaliteit moet veilig kunnen worden gewoond, gewerkt en gerecreëerd. De bodem moet geschikt zijn voor het gewenste gebruik. Om dit te realiseren biedt deze beleidsnota (een voortzetting van) een lokaal beleidskader voor hergebruik van (gebiedseigen) grond binnen het beheergebied van de nota, waarbij gestreefd wordt naar:

- een balans tussen bescherming van de bodemkwaliteit en ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen,
- en het bieden van een praktische richtlijn aan de gemeentelijke diensten, adviesbureaus, aannemers en andere bodemintermediairs hoe in Kerkrade het beste met vrijkomende of toe te passen grond kan worden omgesprongen, teneinde een duurzame bodemkwaliteit te realiseren.

Er wordt vanuit een integraal perspectief naar de omgang van grond gekeken, voor zover de gemeente hiervoor bevoegd gezag is: hierbij wordt de aanpak van aanwezige en het voorkomen van nieuwe bodemverontreiniging langs meerdere sporen meegenomen: de Wet bodembescherming, de Woningwet, de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit bodemkwaliteit, het zgn. 'Meersporenbeleid'.

Argumenten

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste onderdelen uit de nieuwe nota en wordt afgesloten met de voordelen en nadelen van het gebiedsspecifieke beleid.

Beleidsuitgangspunten

In algemene zin zijn de beleidsuitgangspunten van het gebiedsspecifieke bodembeleid als volgt:

- het voorkomen van verspreiding van niet-gebiedseigen bodemverontreiniging;
- het bijdragen aan een duurzaam en efficiënt hergebruik van grond;
- het realiseren van een duurzaam gebruik van de bodem;
- het nastreven van een gebiedsgerichte bodemkwaliteit per functie van het gebied (dat kan bijvoorbeeld zijn 'wonen met tuin', 'industrie' (bedrijf) of 'natuur'). Dit betekent dat de bodemkwaliteit die wordt nagestreefd op een betreffende locatie, bepaald wordt door de gevoeligheid van de functie die de locatie heeft. Een plek waar kinderen buiten spelen is uiteraard gevoeliger dan een bedrijventerrein. De bodemkwaliteit dient daar dus ook beter te zijn;
- het creëren van een duidelijk kader voor afstemming van taken die voortvloeien uit de verschillende gemeentelijke beleids- en taakvelden, met andere woorden zorg dragen voor een consistent en uitlegbaar bodembeleid met duidelijke uitvoerbare en handhaafbare regels.

Lokale Maximale Waarden (lokale normen voor de gewenste bodemkwaliteit)

Het Bbk geeft de raad ruimte om Lokale Maximale Waarden vast te stellen voor een of meerdere stoffen waaraan de kwaliteit van de bodem moet voldoen, zodat beter aangesloten kan worden bij de gewenste bodemkwaliteit en het daadwerkelijke gebruik van de bodem. Dit worden Lokale Maximale Waarden (LMW) genoemd. Deze mogen soepeler zijn dan de generieke normen uit het Bbk. Onze gekozen LMW's sluiten zoveel mogelijk aan bij de waarden uit het 'oude' bodembeheerplan uit 2006, zodat het oude beleid kan worden voortgezet. Voordat een LMW kan worden vastgesteld moet echter worden getoetst of hier geen onaanvaardbare risico's aan kleven en dat de bodemkwaliteit ter plekke geschikt blijft voor de functie die de bodem daar heeft. Dit risico moet worden berekend met behulp van de zgn.

'Risicotoolbox', een methode die hiertoe landelijk is vastgesteld en die moet worden gebruikt als er een gebiedsspecifiek beleid wordt vastgesteld. De Risicotoolbox berekent voor de gewenste LMW's de humane, ecologische en landbouwriskos voor de verschillende bodemfuncties. Zo wordt berekend of de gewenste LMW geschikt is voor de functie die de bodem heeft. Brunssum, Landgraaf en Kerkrade hebben voor een aantal stoffen (zink, PAK, minerale olie en PCB) gekozen voor een LMW. Uit de berekening met de Risicotoolbox blijkt dat deze LMW's niet tot risico's leiden. De uitkomsten van de berekening met de Risicotoolbox inclusief de onderbouwing zijn als bijlage 8 in de Nota Bodembeheer opgenomen.

Alleen een partij grond die afkomstig is uit het bodembeheergebied, de gemeenten Brunssum, Landgraaf, Kerkrade én de gemeente Heerlen, mag worden getoetst aan de LMW's. De LMW's gelden niet voor een partij grond die afkomstig is van elders. Voor deze partij gelden de landelijke normen. Dit schrijft het Besluit bodemkwaliteit voor zodat, op het niveau van het gebied waarop het gebiedsspecifieke beleid betrekking heeft, sprake is van het handhaven van de huidige bodemkwaliteit; het zogenaamde 'standstill'-principe. In dit geval gaat het om het gebied van de gemeenten Brunssum, Landgraaf, Kerkrade en Heerlen. De gemeente Heerlen is eerder gestart met het opstellen van een nieuw gebiedsspecifiek bodembeleid en had reeds een vastgestelde bodembeheerplan. Tijdens het opstellen van het gebiedsspecifieke bodembeleid voor Brunssum, Landgraaf en Kerkrade heeft echter wel meerdere keren afstemming plaatsgevonden met Heerlen. De gemeente Heerlen is overigens op dit moment bezig met het herzien van hun gebiedsspecifiek beleid van enkele jaren geleden. Bij deze herziening wordt wederom afstemming gezocht met de nota's van Brunssum, Kerkrade en Landgraaf.

Bodemkwaliteitskaart

Het opstellen van een bodemkwaliteitskaart is een verplicht onderdeel in het gebiedspecifieke beleid. De kaart maakt inzichtelijk welke kwaliteit de bodem nu heeft (de zgn. ontgravingskaart) en welke eisen gesteld worden aan het toepassen van een partij grond (de zgn. toepassingskaart). Het grondgebied van de drie gemeenten is hiertoe in verschillende zones onderverdeeld, waar verschillende toepassingseisen gelden. Deze informatie is nodig om als toepasser van grond vast te kunnen stellen welke kwaliteit grond waar mag worden toegepast.

De bodemkwaliteitskaart is opgesteld volgens de Richtlijn bodemkwaliteitskaarten. De informatie over de bodemkwaliteit in de bodeminformatiesystemen van de gemeenten Brunssum, Landgraaf en Kerkrade heeft hiertoe als input gediend. De richtlijn schrijft minimaal 20 'waarnemingen' per zone voor. Er waren meestal ruim voldoende data aanwezig, met uitzondering van enkele kleine gebieden of ontbrekende stoffen. Hiertoe zijn aanvullende boringen en analyses uitgevoerd en in de kaart verwerkt. De gemiddelde bodemkwaliteit van de drie gemeenten bleek gelijkwaardig te zijn, waardoor voor alle drie dezelfde zones kunnen worden onderscheiden. Deze zijn:

- Zone 1: Bovengrond Wonen
- Zone 2: Bovengrond AW2000
- Zone 3: Ondergrond
- Zone 4: Mijnteengebied, Bovengrond functie AW2000
- Zone 5: Mijnteengebied, Bovengrond functie Wonen
- Zone 6: Mijnteengebied, Bovengrond functie Industrie
- Zone 7: Mijnteengebied, Ondergrond alle functies

De bovengrond betreft de eerste halve meter onder maaiveld. De ondergrond betreft de grond vanaf een halve meter tot 2,5 meter onder maaiveld.

De verschillende zones met de daarbij behorende LMW's zijn op de toepassingskaart opgenomen. Deze is als bijlage opgenomen in de Nota Bodembeheer (bijlage 7).

Waarom is er een onderscheid gemaakt tussen mijnteengebied en niet-mijnteengebied? De huidige bodemkwaliteit van het mijnteengebied is minder schoon dan daarbuiten (door intensieve mijnbouwactiviteiten in het verleden). Dit is duidelijk te zien op de ontgravingskaarten. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de kwaliteit van een partij grond die mag worden toegepast.

De ontgravingskaarten zijn als bijlage 6 bij de Nota Bodembeheer opgenomen.

Gebruik van de bodemkwaliteitskaart als bewijsmiddel voor de kwaliteit van grond

De bodemkwaliteitskaart (bkk) mag in bepaalde gevallen worden gebruikt als bewijsmiddel voor de kwaliteit van grond die op een locatie vrijkomt of zal worden toegepast. In dat geval is geen uitgebreid bodemonderzoek vereist. In eerste instantie kan worden volstaan met een zgn. historisch vooronderzoek. Dit is een onderzoek naar reeds bekende gegevens over de bodemkwaliteit ter plaatse, bijvoorbeeld al eerder uitgevoerde bodemonderzoeken. In het geval van grondverzet, bouwen (Wabo) of bij een ruimtelijke procedure (Wro) mag de bkk in zone 2 en 3 als bewijsmiddel worden gebruikt in combinatie met een historisch vooronderzoek. Alleen als de resultaten van het historisch vooronderzoek daartoe aanleiding geven, moet feitelijk bodemonderzoek worden uitgevoerd.

In de overige zones (1, 4 t/m 7) en 'sporen' (zoals milieuvergunning of bodemsanering) mag de bkk niet als bewijsmiddel dienen voor het vaststellen van de milieuhygiënische kwaliteit van de grond.

Voor een schematisch overzicht van het vereiste milieuhygiënische bewijsmiddel voor het vaststellen van de bodemkwaliteit hiervan en een nadere toelichting wordt verwezen naar de Nota Bodembeheer, hoofdstuk 5.

Voordelen van het gebiedsspecifieke beleid

- het beleid inclusief de Lokale Maximale Waarden zijn samen met de gemeenten Brunssum en Landgraaf opgesteld. Door deze samenwerking gelden binnen drie gemeenten dezelfde regels voor burgers, bedrijven en gemeenten zelf;
- er is meer ruimte voor hergebruik van grond;
- het mogen gebruiken van de nieuwe bodemkwaliteitskaart, als bewijsmiddel voor het vaststellen van de kwaliteit van de bodem/grond, betekent een kostenbesparing voor een initiatiefnemer: zo hoeft een particulier in zone 2 bij het bouwen van een woonhuis mogelijk geen verkennend bodemonderzoek meer uit te voeren. Dit is in de huidige situatie wel altijd verplicht. Dit scheelt zo'n 2.000,- Euro per onderzoek. Het historisch vooronderzoek dat wel altijd uitgevoerd moet worden kost gemiddeld slechts zo'n 300,- / 400,- euro. Bij grote projecten met grotere partijen grond loopt dit kostenvoordeel nog veel verder op;
- het gebiedsspecifieke beleid is helemaal afgestemd op onze lokale situatie, zodat zo efficiënt mogelijk en zo duurzaam mogelijk vrijkomende partijen grond elders binnen het beheergebied van de nota toegepast kunnen worden. Hierdoor komt het minder vaak voor dat grond die vrijkomt bij een project niet meer toegepast mag worden en bijvoorbeeld afgevoerd moet worden naar een erkende verwerker met alle kosten van dien;
- de grondverzetmogelijkheden van het 'oude' gemeentelijke bodembeleid worden gehandhaafd.

Nadelen van het gebiedsspecifieke beleid

- omdat er minder licht verontreinigde grond wordt afgegraven en afgevoerd, maar weer wordt hergebruikt, zal verbetering van de gemiddelde bodemkwaliteit trager verlopen.

Kanttekeningen

De BKK is gebaseerd op statistiek. Dit betekent dat er een kans bestaat dat de in de kaart beschreven algemene te verwachten bodemkwaliteit op een individuele locatie in werkelijkheid slechter is. Als de BKK als bewijsmiddel wordt gebruikt kan dan een foute beslissing worden genomen. De kans dat een sterke bodemverontreiniging niet wordt onderkend is echter klein, te weten minder dan 5% buiten mijnsteengebied. Verder wordt bij gebruik van de BKK als bewijsmiddel ook een historisch onderzoek uitgevoerd om te toetsen of er op de locatie toch reden is om meer bodemverontreiniging te verwachten dan de BKK aangeeft. In dat geval moet toch een feitelijk bodemonderzoek worden uitgevoerd. Dit verkleint de kans op een verkeerde beslissing verder.

De provincie is verantwoordelijk voor de aanpak van spoedeisende gevallen van ernstige bodemverontreiniging, als er geen ontwikkeling is voorzien. De gemeente (in geval van het Bbk de RUD) zorgt voor toezicht en handhaving op bodemverontreiniging bij nieuwbouw, sloop en bedrijven waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Mocht de gemeente cq. de RUD dit niet meer doen dan bestaat er een risico op milieuvervuiling, maatschappelijke risico's, financiële risico's en imago schade.

Financiën

Aan het ter inzage leggen en daarna vaststellen van het bodembeleid zijn geen financiële consequenties verbonden.

Het toezicht op en de handhaving van het Besluit bodemkwaliteit gebeurt door de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid Limburg, conform de hiertoe gemaakte afspraken inzake het basispakket milieutaken. Ongeacht of grondverzet plaatsvindt onder het landelijke, generieke kader of een gebiedsspecifiek beleidskader, moet toezicht gehouden worden en vindt eventueel handhaving plaats. De uitvoering van het gebiedsspecifieke bodembeleid leidt dan ook niet tot extra uitvoeringskosten anders dan de kosten zoals gedekt via de jaarlijkse programmabegroting.

Personele consequenties

Niet van toepassing.

Rechtmatigheid

Het voorliggende advies berust op de volgende regelgeving;

- Besluit bodemkwaliteit, art. 33 a t/m d, 44, 49 en 50
- Regeling bodemkwaliteit
- Richtlijn bodemkwaliteitskaarten
- Beleidskader Bodem - Provincie Limburg
- Woningwet
- Wet ruimtelijke ordening
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wet bodembescherming
- Algemene wet bestuursrecht, afdeling 3.4

Communicatie

Afstemming met belanghebbenden

Het gebiedsspecifieke beleid is opgesteld samen met de bodemspecialisten van de gemeenten Brunssum en Landgraaf en een extern adviseur. Nadat er een conceptnota lag, is het beleid afgestemd met medewerkers van de provincie Limburg, Waterschap Roer en Overmaas en de RUD Zuid Limburg. De provincie is bevoegd gezag Wet bodembescherming en als zodanig betrokken bij lokaal bodembeleid. Het waterschap is bevoegd gezag voor oppervlaktewater in Kerkrade. De RUD is de toezichthouder Bbk voor wat betreft de gemeentelijke bevoegdheden. De provincie en waterschap hebben de mogelijkheid gehad op de concept-Nota Bodembeheer Gemeente Kerkrade te reageren. Het waterschap heeft hiervan gebruik gemaakt en de reactie is waar nodig in de definitieve Nota Bodembeheer verwerkt.

Website

De wens bestaat om de nieuwe bodemkwaliteitskaart ook op te nemen in een regionale GIS-viewer, op dit moment Stroomlijn. Na vaststelling van de Nota Bodembeheer door de raad zal dit op de gemeentelijke website worden geplaatst.

Publicatie

Het raadsbesluit wordt bekendgemaakt op de gemeentelijke website en in het weekblad "1Kerkrade".

Uitvoering

Het raadsbesluit staat op basis van artikel 50 Besluit bodemkwaliteit vervolgens 6 weken open voor beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Beroep staat open voor indieners van een zienswijze en degenen die redelijkerwijs niet in staat waren een zienswijze in te dienen. De beroepstermijn schort de werking van de nota echter niet op. Dit betekent dat na publicatie van het raadsbesluit de Nota Bodembeheer in werking kan treden.