

**Onderwerp**

Verordening tot wijziging van de Omgevingsverordening Flevoland inzake verbetering van het verbod op bodemverstoring in grondwaterbeschermingsgebieden (Verordening inzake verbetering verbod op bodemverstoring in grondwaterbeschermingsgebieden)

Gedeputeerde Staten stellen voor

## 1. Beslispunten

1. De Verordening inzake verbetering verbod op bodemverstoring in grondwaterbeschermingsgebieden vast te stellen.
2. Op grond van artikel 3 van de Inspraakverordening Flevoland 2006 geen inspraak te verlenen.

## 2. Doelstelling programmabegroting

Dit onderwerp past binnen het programmaonderdeel 5.3 Energie, duurzaamheid en milieu van de programmabegroting: "De kwaliteit van onze leefomgeving is in Flevoland behouden, zodanig dat gerichte aandacht is besteed aan gezondheid, bodem, water, lucht en geluid."

## 3. Eerdere behandeling

Op 5 mei 2021 zijn Provinciale Staten via een mededeling geïnformeerd over het toepassen van heipalen in de boringsvrije zone. Daarnaast zijn Statenvragen hierover beantwoord op 9 juni 2021. Als bijlage daarbij is meegestuurd het advies van Arcadis 'Vibropalen in boringsvrije zone Flevoland – risicobeschouwing' van 26 april 2021. Op 1 september 2021 heeft er een beeldvormende ronde plaatsgevonden in de commissie RND.

## 4. Bevoegdheden PS en doel behandeling

Uw Staten zijn het bevoegde gezag voor vaststelling van de Omgevingsverordening Flevoland en wijzigingen daarvan.

## 5. Verdere behandeling PS

Na vaststelling van de Verordening inzake verbetering verbod op bodemverstoring in grondwaterbeschermingsgebieden zal het worden gepubliceerd, bekendgemaakt en inwerking treden. Verdere behandeling in Provinciale Staten is niet aan de orde.

## 6. Korte toelichting op voorstel

In de Omgevingsverordening Flevoland zijn ingevolge de Wet milieubeheer regels opgenomen voor grondwaterbeschermingsgebieden. In deze gebieden is het vanaf een bepaalde diepte verboden de bodem te verstoren. Om toch ontwikkelingen aan maaiveld mogelijk te maken zijn er enkele uitzonderingen, zoals het gebruik van prefab betonnen heipalen. Hiermee wordt de drinkwatervoorraad zo goed mogelijk beschermd en kan het gebied worden gebruikt voor wonen en bedrijvigheid. Voor nagenoeg ieder pand in Zuidelijk Flevoland zijn heipalen nodig. Voor een enkel bedrijfspand kan het reeds gaan om honderden heipalen.

Gelet op de Wet milieubeheer (Wm) mogen provincies geen rechtstreeks werkende regels stellen aan vergunningplichtige inrichtingen (bedrijven) in grondwaterbeschermingsgebieden. De huidige verbodsregels gelden daarvoor voor alle meldingsplichtige inrichtingen en voor activiteiten buiten

Provinciale Staten

**15 september 2021**

Agendapunt

Lelystad

**31 augustus 2021**

Registratienummer

2819092

Afdeling/Bureau

SENB

Portefeuillehouder

Smelik, C.W.

Routing

Commissie Ruimte, Natuur en

Duurzaamheid:

**1 september 2021 - beeldvormend**

inrichtingen. Alleen voor de (veelal grotere en meer complexe) vergunningplichtige inrichtingen geldt geen direct werkend verbod.

Voorgesteld wordt de geldende Omgevingsverordening Flevoland zodanig aan te passen dat in grondwaterbeschermingsgebieden het verbod op bodemverstoring ook gaat gelden voor de vergunningplichtige Wm-inrichtingen. Doel is dat voor alle Wm-inrichtingen en buiten inrichtingen dezelfde regels gelden ten aanzien van het verbod op bodemverstoring. Daarnaast blijft de bevoegdheid voor het handhaven bij de provincie.

## 7. Beoogd effect

Gelijk speelveld voor alle te bouwen bedrijven en goede bescherming van het grondwater.

## 8. Argumenten

### 1.1 Conform beleid voor grondwaterbeschermingsgebieden

In het Omgevingsprogramma Flevoland is het voorzorgprincipe voor de bescherming van het voor drinkwater bestemde grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden beschreven. Onderdeel hiervan is het absoluut verbod op bodemverstoring in de grondwaterbeschermingsgebieden (waterwingebieden, beschermingsgebieden en boringsvrije zone). Dit houdt in dat alle werken of handelingen waarbij de bodem vanaf maaiveld wordt geroerd, doorboord of anderszins doordrongen verboden zijn voorzover deze dieper gaan dan de op de kaarten aangegeven diepte. Hierdoor wordt voorkomen dat eventuele van nature aanwezige barrières worden aangetast, waardoor verontreinigingen in het voor de drinkwatervoorziening bestemde grondwater terecht kunnen komen. Van dit absoluut verbod kan geen ontheffing worden verleend. Wel zijn een limitatief aantal werken en handelingen uitgezonderd, waaronder het toepassen van betonnen heipalen.

Als gevolg van beperkingen in het stelsel van de Wm geldt het verbod op bodemverstoring zoals opgenomen in de Omgevingsverordening Flevoland niet voor alle Wm-inrichtingen. De huidige verbodsregels gelden wel voor meldingsplichtige inrichtingen en buiten inrichtingen. Voor de (veelal grotere en meer complexe) vergunningplichtige inrichtingen geldt op dit moment het verbod op bodemverstoring niet. Het voorstel voorziet in het opvullen van dit hiaat.

### 1.2 Gelijk speelveld voor alle Wm-inrichtingen

In de Wm worden meldingsplichtige en vergunningplichtige inrichtingen (bedrijven) onderscheiden. Het betreft de vergunningplicht voor de omgevingsvergunning onderdeel milieu op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Op grond van de Wm mag de provincie geen rechtstreeks werkende regels stellen aan vergunningplichtige inrichtingen. Het verbod op bodemverstoring en de uitzonderingen daarop voor o.a. het toepassen van prefab betonnen heipalen gelden daardoor wel voor meldingsplichtige inrichtingen en buiten inrichtingen, maar niet voor vergunningplichtige inrichtingen.

Door de landelijke ontwikkeling om steeds meer inrichtingen onder de werking van rechtstreeks werkende rijksregels -zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer- te brengen, kunnen steeds meer inrichtingen volstaan met een melding. Hierdoor heeft het provinciale verbod op bodemverstoring een steeds groter bereik gekregen. Nog slechts zo'n 5% van alle bedrijven is vergunningplichtig, omdat hun bijzondere of complexe activiteiten noodzaken tot een individuele beoordeling. Door de voorgestelde wijziging van de omgevingsverordening gaat het verbod op bodemverstoring gelden voor alle inrichtingen.

### 1.3 Geen rechtstreeks werkende regels, wel een provinciaal verbod

Gelet op de Wm mogen provincies in de provinciale verordening geen rechtstreeks werkende regels stellen aan vergunningplichtige inrichtingen in grondwaterbeschermingsgebieden. Als gevolg hiervan geldt voor een relatief klein aantal vergunningplichtige inrichtingen het verbod op bodemverstoring niet. De provincie mag gelet op de Wm bij provinciale verordening wel een categorie van vergunningplichtige inrichtingen verbieden in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit gebeurt al door bijvoorbeeld inrichtingen met ondergrondse olietanks in

waterbeschermingsgebieden te verbieden. Dezelfde aanpak wordt nu ook voorgesteld voor vergunningplichtige inrichtingen waarbinnen de bodem wordt verstoord. Deze categorie van vergunningplichtige inrichtingen wordt bij provinciale verordening verboden. Gekozen is om voor de formulering van deze nieuwe categorie van inrichtingen aan te sluiten op de bestaande formulering van het verbod op bodemverstoring inclusief uitzonderingen voor meldingsplichtige inrichtingen. Hiermee worden de bestaande regels voor bodemverstoringen inclusief de uitzonderingen voor o.a. prefab betonnen heipalen ook van toepassing op vergunningplichtige inrichtingen. Vergunningplichtige inrichtingen met prefab betonnen heipalen blijven toegestaan. Op deze wijze gelden voor iedere inrichting, wel of niet vergunningplichtig, in de grondwaterbeschermingsgebieden dezelfde regels voor bodemverstoring.

#### 1.4 *Inwerkingtreding provinciaal verbod: geen terugwerkende kracht*

Het nieuwe verbod heeft geen terugwerkende kracht, maar geldt na inwerkingtreding met ingang van de dag na plaatsing in het Provinciaal Blad alleen voor nieuw op te richten vergunningplichtige inrichtingen en voor nieuwe onderdelen van een bestaande vergunningplichtige inrichting, hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een nieuwe bedrijfshal. Het verbod wordt niet met terugwerkende kracht ingevoerd, omdat als verkeerde heipalen zijn gebruikt de verwijdering daarvan veel economische schade en ook milieuschade zal opleveren.

#### 1.5 *Verduidelijken definitie heipaal*

Uit de kwestie rondom de vibropalen bij het Windpark Zeewolde bleek dat de gebruikte formulering voor de uitzondering voor 'betonnen heipalen' op verschillende manieren geïnterpreteerd kon worden. Door de voorgestelde wijziging wordt de formulering gewijzigd in 'prefab betonnen heipalen' en wordt een definitie opgenomen om zo onnodige misverstanden in de praktijk te voorkomen.

#### 1.6 *Minimaliseren risico grondwater*

Het toestaan van heipalen beneden de kleilaag brengt een klein risico met zich mee voor de grondwaterbescherming. Vanuit het voorzorgsbeginsel voor de bescherming van het voor drinkwater bestemde grondwater staat de provincie echter alleen die heipalen toe die de risico's voor het drinkwater maximaal beperken. Om dit risico zo klein mogelijk te houden is het alleen toegestaan de best beschikbare techniek te gebruiken. Prefab betonnen heipalen zijn de beste techniek omdat deze onder geconditioneerde omstandigheden worden geproduceerd en voordat ze in de grond worden geslagen visueel geïnspecteerd en doorgemeten kunnen worden. Dit is conform het advies van Arcadis 'Vibropalen in boringsvrije zone Flevoland – risicobeschouwing' van 26 april 2021, waarin zij tot de conclusie komt dat prefab betonnen heipalen minder risico geven op lekkage (advies Arcadis #2784451). Omdat het in de boringsvrije zone in totaal om duizenden heipalen gaat, is een minder veilige techniek (bijv. vibropalen) niet toegestaan. Uw staten zijn begin mei 2021 over dit uitgangspunt geïnformeerd met de mededeling heipalen Windpark Zeewolde in boringsvrije zone (#2785128).

#### 1.7 *De wijziging is een overbrugging naar de Omgevingswet*

De Omgevingswet laat het inrichtingenbegrip los en introduceert het begrip activiteit als nieuwe centrale begrip voor de vergunningplicht. Het onderscheid tussen meldingsplichtige en vergunningplichtige inrichtingen komt hiermee te vervallen. Daarnaast geldt onder de Omgevingswet niet langer de beperking dat de regelgevende bevoegdheid van de provincie geen betrekking mag hebben op vergunningplichtige inrichtingen. In het ontwerp van de nieuwe Omgevingsverordening provincie Flevoland, zoals door uw Staten vastgesteld op 22 april 2020 (statenvoorstel #2561805), is de redactie van de regels hierop aangepast. Dit heeft tot gevolg dat de reikwijdte van de regels ruimer wordt en gaat gelden voor alle burgers en bedrijven die de betreffende activiteit uitvoeren. Met de voorgestelde wijziging van de geldende omgevingsverordening krijgt het verbod op bodemverstoring vooruitlopend op de Omgevingswet al dezelfde ruimere reikwijdte.

## 1.8 De wijzigingsverordening voldoet aan de ruimtelijke digitale standaarden

De wijzigingsverordening wordt via de digitale standaarden voor ruimtelijke ordening beschikbaar gesteld op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). De wijzigingsverordening is hiervoor onder plan-ID NL.IMRO.9924.OVbodemverstoring-VA01 ingevoerd in de beschikbare plansoftware (Tercera RO).

## 2.1 Aard en omvang verordening maken inspraak overbodig

In de Inspraakverordening Flevoland 2006 is vastgelegd dat bij het voorbereiden dan wel wijzigen van algemeen verbindende voorschriften (verordeningen) inspraak wordt verleend. Geen inspraak wordt verleend als de aard, de schaal en de reikwijdte van het voornemen daartoe aanleiding geven (artikel 2, lid 3 Inspraakverordening). Het gaat dan om o.a. ondergeschikte wijzigingen van eerder vastgesteld beleid (sub a) en spoed (sub f).

De voorgestelde wijziging zorgt ervoor dat het provinciale verbod op bodemverstoring gaat gelden voor alle Wm-inrichtingen. Daarmee wordt de omgevingsverordening in lijn gebracht met het beleid voor grondwaterbeschermingsgebieden en het verbod op bodemverstoring, zoals opgenomen in het Omgevingsprogramma Flevoland en diens voorgangers. Dit beleid is altijd bedoeld geweest voor alle inrichtingen. De voorgestelde wijziging betreft een voortzetting van bestendig beleid en treft slechts een beperkt aantal Wm-inrichtingen (zie argument 1.4). De voorgestelde wijziging is daarmee aan te merken als een ondergeschikte wijziging als bedoeld in artikel 2, lid 3 sub a, van de Inspraakverordening, waardoor het niet is vereist om inspraak te verlenen.

## 2.2 De periode tot aan inwerkingtreding van de Omgevingswet is te kort voor inspraak

De Omgevingswet treedt naar verwachting in werking per 1 juli 2022. Het doorlopen van een inspraakperiode leidt ertoe dat de definitieve wijzigingsverordening op z'n vroegst in het voorjaar van 2022 kan worden vastgesteld en inwerking kan treden. In de tussenliggende tijd geldt voor vergunningplichtige inrichtingen geen verbod op bodemverstoring en kan de provincie -net als bij Windpark Zeewolde- niet handhavend optreden. De voorgestelde wijziging is gelet hierop spoedeisend, als bedoeld in artikel 2, lid 3 sub f, van de Inspraakverordening, dat inspraak niet kan worden afgewacht.

## 9. Kanttekeningen

n.v.t.

## 10. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:	Bijgevoegd of periode ter inzage
Mededeling heipalen Windpark Zeewolde in boringsvrije zone	2785128	Bijgevoegd
Advies Arcadis: Vibropalen in boringsvrije zone Flevoland - risicobeschouwing	2784451	Bijgevoegd
Verordening tot wijziging van de Omgevingsverordening Flevoland inzake verbetering van het verbod op bodemverstoring in grondwaterbeschermingsgebieden	2811034	Bijgevoegd
Provinciaal blad Verordening inzake verbetering verbod op bodemverstoring in grondwaterbeschermingsgebieden	2827259	Bijgevoegd