

Delegatiebesluit Voorbereidingsbesluit grondwaterkwaliteit Flevoland

Provinciale Staten van Flevoland;

Overwegende dat:

- met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de Wet bodembescherming, het Activiteitenbesluit milieubeheer en de diverse lozingsbesluiten vervallen;
- de provincie onder de Omgevingswet een regierol heeft in het grondwaterkwaliteitsbeleid;
- het Rijk voor verontreinigingen in het grondwater geen regels meer stelt in de Omgevingswet;
- in de Omgevingsverordening provincie Flevoland de bestaande uitvoeringspraktijk met betrekking tot de beoordeling en aanpak van historische grondwaterverontreinigingen, het rechtstreeks lozen van verontreinigende stoffen in het grondwater en het lozen van brijnwater in het grondwater zo beleidsneutraal mogelijk worden voortgezet;
- hiermee wordt voorkomen dat een gat in de regelgeving ontstaat, waardoor niet aan de Europese verplichtingen uit de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn wordt voldaan;
- de Omgevingsverordening provincie Flevoland in afdeling 6.4.1 instructieregels bevat gericht tot de gemeenten om in het omgevingsplan regels op te nemen over:
 - activiteiten op een bron van bekende historische grondwaterverontreiniging,
 - het lozen van grondwater op of in de bodem afkomstig van een grondwater- of bodemsanering of graven in een bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit en
 - het verbod op rechtstreeks lozen van verontreinigende stoffen in het grondwater;
- met de instructieregels wordt beoogd de grondwaterkwaliteit te beschermen en de risico's voor verontreiniging van het grondwater en verdere verspreiding van verontreiniging te beperken;
- de zorg voor een goede omgevingskwaliteit het noodzakelijk maakt dat de provincie vooruitlopend op de totstandkoming van deze regels in het omgevingsplan tijdig (vòòr inwerkingtreding van de omgevingsverordening èn de instructieregels) een voorbereidingsbesluit vaststellen als bedoeld in artikel 4.16 van de Omgevingswet;
- hiermee voorbeschermingsregels worden opgenomen in de gemeentelijke omgevingsplannen, die erop zijn gericht om te voorkomen dat een locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel waarvoor de instructieregels in de omgevingsverordening worden opgenomen;
- provinciale staten bevoegd zijn om een voorbereidingsbesluit vast te stellen en deze bevoegdheid gelet op artikel 4.16, vierde lid, juncto artikel 4.15, vierde lid, Omgevingswet kunnen delegeren aan gedeputeerde staten;
- er meer tijd nodig is om het voorbereidingsbesluit op te stellen onder andere doordat de landelijke digitale standaarden voor het voorbereidingsbesluit nog niet gereed zijn;

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Flevoland van 14 december 2021, kenmerk 2867058;

Gelet op de Omgevingswet;

Besluiten:

Vast te stellen het navolgende:

Delegatiebesluit Voorbereidingsbesluit grondwaterkwaliteit Flevoland:

Artikel 1 Overdracht

Provinciale Staten van Flevoland dragen aan Gedeputeerde Staten van Flevoland de bevoegdheid over tot het vaststellen van een voorbereidingsbesluit met het oog op de instructieregels in afdeling 6.4.1 van de Omgevingsverordening provincie Flevoland gericht op het stellen van regels in het omgevingsplan over grondwaterkwaliteit.

Artikel 2 Inhoud voorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 1 bevat vooruitlopend op de totstandkoming van regels in het omgevingsplan voorbeschermingsregels over:

- activiteiten op een bron van bekende historische grondwaterverontreiniging,
- het lozen van grondwater op of in de bodem afkomstig van een grondwater- of bodemsanering of graven in een bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit en
- het verbod op rechtstreeks lozen van verontreinigende stoffen in het grondwater.

Artikel 3 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 4 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Delegatiebesluit Voorbereidingsbesluit grondwaterkwaliteit Flevoland.

Aldus besloten in de openbare vergadering van Provinciale Staten van Flevoland van 26 januari 2022.

Griffier,

Voorzitter,

Toelichting

Bodem en grondwaterkwaliteit

Met de komst van de Omgevingswet vervalt, behoudens voor de overgangsrechtgevallen, de Wet bodembescherming. Ook het Activiteitenbesluit Milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozen huishoudelijk afvalwater vervallen.

Het bodembeleid wordt beleidsrijk herzien en gaat gepaard met een verschuiving van bevoegdheden. De gemeente is onder de Omgevingswet primair verantwoordelijk voor de fysieke leefomgeving met inbegrip van de bodem. De provincie blijft onder de Omgevingswet primair verantwoordelijk voor het voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) en Grondwaterrichtlijn (GWR). Hiermee verschuift de provinciale beleidsinzet naar verontreinigingen die de doelen van de KRW en de GWR bedreigen. Het Rijk kent onder de Omgevingswet niet langer een saneringsplicht. Het is aan de provincie om te bepalen wanneer een historische bodem- of grondwaterverontreiniging een bedreiging vormt voor de KRW-doelen ten aanzien van grondwaterkwaliteit en wanneer dit aanleiding geeft tot maatregelen.

De provincie heeft onder de Omgevingswet een regierol in het grondwaterkwaliteitsbeleid. Dat houdt in dat zij de strategische beleidslijnen uitzet en de kaders vaststelt. In deze rol geeft de provincie onder andere invulling aan de doelstellingen uit de Europese Kaderrichtlijn Water en Grondwaterrichtlijn. Om de bestaande uitvoeringspraktijk met betrekking tot verontreinigingen dan wel activiteiten, zoals het lozen op of in de bodem, die de grondwaterkwaliteit bedreigen zo beleidsneutraal mogelijk voort te zetten, zijn in hoofdstuk 6 van de Omgevingsverordening provincie Flevoland regels opgenomen. Deze regels zijn enerzijds gericht op het verbeteren van de grondwaterkwaliteit door aan te geven wanneer een grondwatersanering dan wel bronaanpak aan de orde is en de wijze waarop dit plaatsvindt. Anderzijds zijn er regels gericht op het voorkomen van achteruitgang van de grondwaterkwaliteit. Deze preventieve regels zijn gericht op het lozen van grondwater op of in de bodem en het rechtstreeks lozen van verontreinigende stoffen in het grondwater.

Instructieregels voor het omgevingsplan

Bij het stellen van de regels wordt uitgegaan van het subsidiariteitsbeginsel als bedoeld in artikel 2.3 van de Omgevingswet. Dat betekent dat de provincie aansluit bij de door de wet toegekende bevoegdheidsverdeling. Daar waar de regels gericht zijn op activiteiten waar het college van burgemeester en wethouders bevoegd voor is, zijn in afdeling 6.4.1 van de Omgevingsverordening op grond van artikel 2.22 en 2.23 van de Omgevingswet instructieregels voor het omgevingsplan opgenomen.

Bovendien betreft het regels aan activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Een taak die primair een taak is die bij de gemeenten ligt. Er is gekozen voor de vorm van instructieregels in plaats van rechtstreeks burgers bindende regels. Op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet is het voor de provincie namelijk in beginsel vereist om regels die functies toedelen aan locaties en de andere regels die met het oog daarop worden gesteld, vorm te geven als een instructieregel of instructie.

De instructieregels gaan over:

- (bouw)activiteiten op een bron van bekende historische grondwaterverontreiniging (bronaanpak),
- het lozen van grondwater op of in de bodem afkomstig van een grondwater- of bodemsanering of graven in een bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit en
- het verbod op rechtstreeks lozen van verontreinigende stoffen in het grondwater.

Concreet is het de bedoeling dat gemeenten de instructieregels uitwerken door in het omgevingsplan rechtstreeks burgers bindende regels op te nemen. In de

Omgevingsverordening is geen termijn gesteld voor het uitwerken van de instructieregels in de omgevingsplannen. Om een gelijkwaardig beschermingsniveau te behouden, zouden de gemeenten idealiter al bij inwerkingtreding van de Omgevingswet invulling moeten hebben gegeven aan de instructieregels. Dit is niet realistisch gelet op het feit dat de gemeenten tot 1 januari 2029 de tijd voor hebben voor het omzetten van het tijdelijk deel van omgevingsplan (bruidsschat). Daarom wordt voorgesteld om met zogenoemde voorbeschermingsregels te werken. Die beschermingsregels hebben tot doel het huidige beschermingsniveau (tijdelijk) voort te zetten tot het moment dat de gemeenten de instructieregels zelf hebben vertaald in voor de gemeente toegesneden regeling in het omgevingsplan.

Vorbereidingsbesluit

Omdat gemeenten tijd nodig hebben om de instructieregels te vertalen in direct burgerbindende regels in het omgevingsplan wordt een hiaat in het regime voorzien. De Omgevingsverordening treedt gelijktijdig met de Omgevingswet, naar verwachting per 1 juli 2022, in werking. Per die datum zullen de Flevolandse gemeenten de instructieregels nog niet hebben vertaald in het Omgevingsplan. Zeker gelet op het feit dat er voor het tijdelijk deel van het omgevingsplan (de bruidsschat) een overgangsfase geldt tot 1 januari 2029. De provincie wil de gemeenten in staat stellen de tijd te nemen die zij nodig hebben en lost dit op door een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.16 van de Omgevingswet te nemen.

Met een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 van de Omgevingswet kunnen provincies voorbeschermingsregels vaststellen in een gemeentelijk omgevingsplan. Een vastgesteld voorbereidingsbesluit wordt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel van het omgevingsplan. Dit zorgt ervoor dat de voor-beschermingsregels worden opgenomen in de gemeentelijke omgevingsplannen. Deze voorbeschermingsregels zijn rechtstreeks burgerbindend. De voorbeschermingsregels hebben geen permanent karakter. Ze vervallen op het tijdstip waarop de overeenkomstig de instructieregel gewijzigde omgevingsplan in werking treedt. Als de provincie een voorbereidingsbesluit gelijktijdig met de Omgevingswet en de omgevingsverordening in werking laat treden, ontstaat met deze oplossing geen hiaat in het regime van rechtstreeks werkende regels.

Een voorbereidingsbesluit zorgt er dus voor dat gemeenten voldoende tijd hebben om de instructieregels uit te werken in het omgevingsplan. En het voorkomt dat, gedurende de geldigheid van het voorbereidingsbesluit, activiteiten plaatsvinden die de verwezenlijking van het doel waarvoor de instructieregels in de omgevingsverordening zijn opgenomen zouden kunnen tegenwerken.

Delegatie aan Gedeputeerde Staten

Het voorbereidingsbesluit moet vóór de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet in de juiste digitale vorm worden vastgesteld, zodat het in het Digitaal Stelsel van de Omgevingswet terecht komt. Hiervoor is de provincie afhankelijk van de standaard en software, die voor het instrument voorbereidingsbesluit in ontwikkeling zijn. Die digitale vorm bepaalt mede hoe het voorbereidingsbesluit tekstueel wordt vormgegeven. Inhoudelijk moet het voorbereidingsbesluit voldoen aan de landelijke regels die via het aanvullingsspoor bodem in het stelsel van de Omgevingswet terecht komen en aan de instructieregels in de Omgevingsverordening. Het aanvullingsspoor bodem is aan het einde van de eerste helft van 2021 gereed gekomen.

Gelet op de beperkt beschikbare tijd tot aan inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Omgevingsverordening is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het vaststellen van een voorbereidingsbesluit te delegeren aan gedeputeerde staten. De Omgevingswet geeft deze mogelijkheid in artikel 4.16, vierde lid. Dit delegatiebesluit geldt alleen voor dit specifieke geval en niet voor eventuele toekomstige situaties.