gemeente Staphorst

Beleidsnota tijdelijke grondopslagen gemeente Staphorst

Datum: Oktober 2016
College besluit: 15 november 2016
Raadsbesluit: -
Publicatiedatum: 22 november 2016
Zaaknummer: Z19215

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	**Inleiding**	**3**
Hoofdstuk 2	**Wet- en regelgeving**	**4**
Hoofdstuk 3	**Onderzoek**	**6**
Hoofdstuk 4	**Beleid**	**8**
Hoofdstuk 5	**Juridisch kader**	**11**

Hoofdstuk 1 Inleiding

Binnen de gemeente is een groep bedrijven (aannemers, loon-, grondverzet -, landbouwmechanisatie-, transportbedrijven, stratenmakers, etc.) gevestigd die zich bezig houdt met enigerlei vorm van grondverzet. Vanuit deze groep bedrijven bestaat een behoefte tot het tijdelijk opslaan van partijen grond (maximaal 6 maanden), aangezien er voor de vrijgekomen grond vaak geen directe mogelijkheid tot verwerking voorhanden is. Het kan dus voorkomen dat de grond, al dan niet tijdelijk, blijft liggen op de plek waar deze is vrijgekomen.

De bestemmingsplannen laten dit gebruik niet toe. De gedachte daarachter is dat grond- en zandhopen voor een aantasting van het landschap kunnen zorgen. Om deze reden worden ze vanuit ruimtelijk oogpunt dan ook in principe als ongewenst beschouwd.

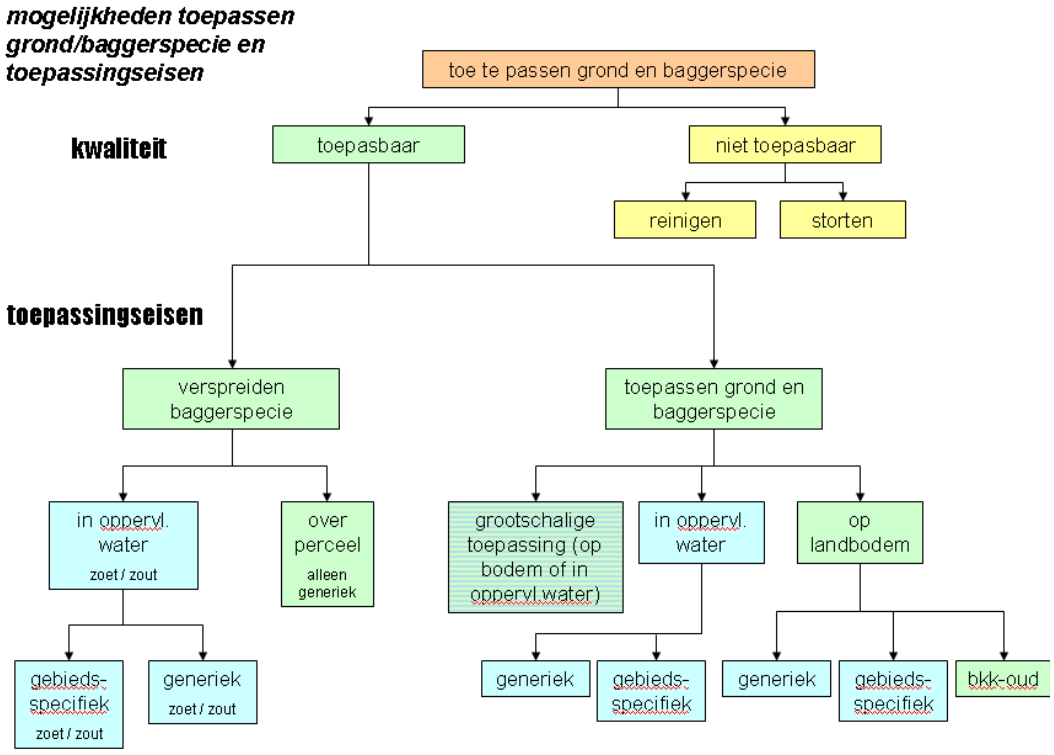
In tegenstelling tot het in de bestemmingsplannen opgenomen beleid, kan grondopslag onder voorwaarden landschappelijk best aanvaardbaar zijn. Dat geldt zeker voor tijdelijke opslagen. Het doel van deze beleidsnota is de voorwaarden aangeven waaronder tijdelijke opslag kan plaatsvinden.

Hoofdstuk 2 Wet- en regelgeving

Besluit bodemkwaliteit

In het Besluit Bodemkwaliteit zijn regels met betrekking tot kwaliteitsborging, bouwstoffen, grond en baggerspecie vastgelegd. Het doel van het besluit is bouwstoffen, grond en baggerspecie zoveel mogelijk te hergebruiken zodat minder materiaal wordt gestort en minder primaire grondstoffen worden gewonnen. Het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie op of in de bodem en in oppervlaktewater mag echter niet leiden tot verontreiniging.

Grond moet voldoen aan samenstellingswaarden. Deze maximale waarden hangen voor landbodems samen met de kwaliteit van de bodem en de functie ervan.



Gemeenten kunnen eigen maximale waarden afleiden voor de lokale bodem binnen een bepaalde bandbreedte. Dit gebeurt via het zogenaamde gebiedsspecifieke kader. Gemeenten die dit kader niet gebruiken vallen onder het generieke (landelijke) kader. Deze kent achtergrondwaarden (relatief schone grond), bodemfunctieklasse wonen en bodemfunctieklasse industrie. Daarnaast geldt de mogelijkheid om grond te gebruiken in een grootschalige bodemtoepassing.

De naamgeving van de categorie-indeling van grond is als volgt:

- Klasse Achtergrondwaarden grond / natuur (AW2000)
- Klasse Wonen
- Klasse Industrie

Bestemmingsplannen

Zowel in het bestemmingsplan Buitengebied (vastgesteld in 2013) als in het bestemmingsplan De Streek (vastgesteld in 2013) is grondopslag alleen toegelaten op de huiskavel. Onder 'huiskavel' wordt in dit geval verstaan het perceel dat een passende bedrijfsbestemming met een bouwvlak heeft.

In het bestemmingsplan Buitengebied gaat het dan om bepaalde bedrijfsbestemmingen, zoals:

- de bestemming 'Bedrijf', voor zover het betreft op 6 maart 2013 bestaande bedrijven (datum terinzagelegging ontwerpbestemmingsplan); zie artikel 8.5.2 onder b van de planregels;
- de bestemming 'Agrarisch met waarden - Landschap' ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - grondverzetbedrijf'.

Voor het overige is opslag expliciet als strijdig gebruik verklaard (artikel 56 planregels). Daarmee staat het bestemmingsplan Buitengebied in beginsel in de weg aan tijdelijke opslagen.

In het bestemmingsplan De Streek gaat het om de bestemming 'Bedrijf', voor zover het betreft op 30 november 2012 bestaande bedrijven (datum terinzagelegging ontwerpbestemmingsplan); zie artikel 4.4 onder a.

Redelijkerwijs is opslag te verwachten in de agrarische gebiedsbestemming. Als strijdig gebruik (artikel 3.5 van de planregels) wordt beschouwd het gebruik van onbebouwd blijvende gronden voor de opslag van onder andere grondstortingen. Als uitzondering wordt hierbij aangegeven dat opslag is toegestaan als dit als een 'gangbare bedrijfsvoering' kan worden beschouwd. Dit betekent dat er een relatie moet zijn met het agrarisch bedrijf. In de praktijk zal dit voor wat betreft een tijdelijke grondopslag lastig zijn aan te tonen.

Conclusie

De huidige bestemmingsplanregelingen staan in de weg aan tijdelijke grondopslag.

Hoofdstuk 3 Onderzoek

Om tot een beleidslijn te komen is het volgende onderzoek verricht.

a. Er is een analyse gemaakt van de meldingen in het kader van het Besluit bodemkwaliteit.
b. Er zijn interviews geweest met 11 grondbedrijven.
c. Er is gekeken hoe andere gemeenten hiermee omgaan.

Ad a.
Bij analyse van de meldingen die in het kader van het Besluit bodemkwaliteit zijn gedaan blijkt dat een groot deel van de meldingen tijdelijke opslag gesitueerd is op de huiskavel dan wel direct ernaast. Doorgaans gaat het om de genoemde type bedrijven (grondverzet/loonwerk). Voor een beperkt aantal andere locaties ('in het vrije veld') zijn ook meldingen ingediend. Daarvan hebben 2 te maken met een werk dat ook daadwerkelijk tijdelijk was.

Daarnaast bestaat de indruk dat het aantal formele meldingen op grond van het Besluit bodemkwaliteit groter zou zijn wanneer daarnaast niet ook een afwijking (omgevingsvergunning) van het bestemmingsplan benodigd is. Soms dient men enkel een melding in, soms vindt het helemaal illegaal plaats. De afgelopen jaren is daar niet concreet op gehandhaafd, waardoor deze gevallen niet in beeld zijn. Er is geen volledig inzicht in de concrete vraag/behoefte. Met name ontbreekt ook het beeld op de locaties daarvan. Zoals hierna betoogd, is de ene locatie namelijk wenselijker dan de andere.

Ad b.
Uit de interviews blijken grofweg 3 lijnen te bespeuren:

1. Een deel van de ondernemers kan uit de voeten met de mogelijkheid tijdelijk grond op te slaan op belendende percelen naast de bedrijfsbestemming, veelal met agrarische bestemming. Ook kan een deel van de ondernemers, dat niet beschikt over een eigen opslagmogelijkheid akkoord gaan met opslag bij hun collega/concurrent. In de praktijk zal dit naar verwachting niet veel voorkomen.
2. Een deel van de ondernemers kan niets met een mogelijkheid tijdelijk grond op te slaan op belendende percelen, omdat er geen belendende percelen zijn of omdat opslag niet is toegestaan (De Baarge, De Esch) of omdat opslag bij collega's niet wenselijk is uit concurrentieoogpunt. Er is gesproken over een gemeentelijke grondbank, maar daar zitten ook volgens de geïnterviewden de nodige mitsen en maren aan.
3. Het grootste deel wil graag beschikken over een extra permanente opslagcapaciteit, niet alleen voor grond, maar ook voor bijvoorbeeld (schoon) puin en groenopslag. Dit betekent vergroting van de bedrijfsbestemming of een extra bedrijfsbestemming. Dit vraagt toetsing aan beschermd dorpsgezicht en/of provinciaal beleid (o.a. Kwaliteitsimpuls groene omgeving met compensatie).

Ad c.
Bij andere gemeenten lijkt dit onderwerp niet te vragen om een beleidslijn. Er zijn te weinig grondbedrijven gevestigd om hierop beleid te voeren of tijdelijke grondopslag wordt niet als storend ervaren.
Een beleidsnota is wel opgesteld in de gemeente Texel, de beleidsnota "Grondopslag op Texel". Er wordt onderscheid gemaakt tussen locaties voor

grondopslag en zandopslag.

Grond die vrijkomt bij werken mag gedurende de periode van het werk blijven liggen, als het gaat om de verwezenlijking van de betreffende bestemming en de grond wordt opgeslagen op het perceel waarop het werk plaatsvindt. Als onmiddellijk hergebruik niet mogelijk is, dient de grond te worden opgeslagen op een daarvoor aangewezen locatie. Per aanwezige grondverwerker wordt op Texel één locatie gezocht voor de opslag van (schone) grond. De locatie ligt bij voorkeur nabij het eigen bedrijf om toezicht op illegaal storten mogelijk te maken. Bij de keuze van de locatie wordt gekeken naar archeologie, cultuurhistorie, natuur, landschappelijke inpasbaarheid en bodemkwaliteit. De grondhoop mag maximaal 3 m hoog zijn en een maximaal volume hebben van 1.000 m^3. Vervuilde grond gaat naar een grondverwerker voor vervuilde grond. Grond van particulieren moet naar een grondbank.



Zandopslag als gevolg van zandwinning wordt niet meer verwacht op Texel omdat de Ontgrondingenverordening zandwinning niet langer toelaat. Zand vrijgekomen bij werken en aangevoerd per schip mag worden opgeslagen op dezelfde locaties als grond. De grond- en zandopslag mag samen niet meer zijn dan 1.000 m3 en niet hoger dan 3 m. Het zand moet ontzilt zijn.

In sommige gemeenten, zoals Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Almelo, bestaat een gemeentelijke grondbank. In de gemeente Heerde is een grondbank in voorbereiding.

In zijn algemeenheid is bekeken of de gemeente en de bedrijven gebaat zijn met een grondbank voor Staphorst. Bij het oprichten van een grondbank komen echter veel aspecten kijken waardoor het niet op korte termijn te realiseren is. Zo moet er een certificatensysteem worden opgezet/gehanteerd, dient de grondbank beheerd te worden door een gespecialiseerde medewerker en is een geschikte locatie noodzakelijk. De locatie moet verkeerstechnisch goed ontsloten zijn en een behoorlijke capaciteit aan kunnen. Op dit moment is zo'n locatie niet voor handen. Voorgaande brengt uiteraard ook de nodige kosten met zich mee terwijl met het toestaan van tijdelijke opslag waarschijnlijk al wordt voorzien in de behoefte van de bedrijven. Vooralsnog is de keuze dan ook om geen grondbank op te richten.

Hoofdstuk 4 Voorstel aanpassing beleid

Met de onderzoeksresultaten als input is nagedacht over het te voeren beleid voor tijdelijke opslag van grond. Er zijn drie lijnen.

Lijn 1. Bij het project

In beginsel kunnen overal binnen de gemeente werken of werkzaamheden worden uitgevoerd waarbij grond vrijkomt. Het direct afvoeren van de grond enkel om het ergens anders tijdelijk op te slaan, is niet duurzaam. Het transport van grond gaat met veel verkeersbewegingen en veel kosten gepaard. Onder die omstandigheden is het aanvaardbaar om de grond op de werklocatie te laten liggen totdat een bestemming voor de grond is gevonden. De grond kan in elk geval blijven liggen totdat het project is afgerond. Verwacht mag worden dat een definitieve bestemming kan worden gevonden binnen een periode van een half jaar na afronding van het project. Verwacht mag worden dat bij de tijdelijke opslag van grond de veiligheid (instorten, verstuiven etc.) in het geding mag komen. Samengevat is daarom grondopslag bij het project toegestaan onder de volgende voorwaarden:

1. alleen grond die vrijkomt bij werkzaamheden mag bij het project worden opgeslagen op een veilige manier conform het bouwbesluit (artikel 7.21 en 7.22);
2. "bij het project" betekent in de directe nabijheid van de locatie waar de grond vrijkomt, op een ontvangende bodem met dezelfde kwaliteit als de uitgegraven grond. In beginsel mag dit laatste worden verondersteld. Als er feiten of omstandigheden zijn om te veronderstellen dat de vrijkomende grond niet dezelfde kwaliteit heeft als de ontvangende bodem wordt een omgevingsvergunning pas verleend nadat is gebleken dat beide grondmassa's dezelfde kwaliteit hebben;
3. grondopslag is toegestaan tot 6 maanden na afronding van het project. Het moment van afronding van het project is bij bouwprojecten de oplevering; bij overige projecten is het moment ter beoordeling aan het college;
4. indien de opslag plaatsvindt binnen 10 m van een woning dient de opslag te worden afgedekt; deze afstand wordt gemeten tussen de grondopslag en de gevel van de woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is;
5. er moet toestemming van de rechthebbende van de locatie zijn om de grond op die locatie op te slaan. Toestemming van de rechthebbende is ook nodig voor de bereikbaarheid, als het perceel niet via de openbare weg of de huiskavel bereikbaar is.

Lijn 2. Bij de huiskavel

Onder voorwaarden wordt tijdelijke opslag toegestaan op percelen die grenzen aan de huiskavel. De redenen daarvoor zijn:

- de ruimtelijke impact is relatief klein, omdat de ruimtelijke impact van de huiskavel reeds een gegeven is;
- de betrokken ondernemers hebben aangegeven dat opslag aangrenzend aan de huiskavel voorziet in een behoefte;
- opslag aangrenzend aan de huiskavel verkleint de kans op illegale bijstorting door particulieren.

Er is voor gekozen alleen tijdelijke opslag toe te staan, omdat de ruimtelijke impact

van tijdelijke opslag kleiner is dan bij permanent gebruik. Bij een permanente opslagplek moet de bestemming worden aangepast naar een bedrijfsbestemming, wat een zwaardere motivatie eist (Kwaliteitsimpuls groene omgeving). Opslag wordt alleen als tijdelijk aangemerkt, als die maximaal eens per 2 kalenderjaren plaatsvindt gedurende 6 maanden op eenzelfde locatie. De termijn van 6 maanden sluit aan bij het Besluit bodemkwaliteit.

Onder de volgende voorwaarden bestaat er uit ruimtelijke overwegingen geen bezwaar tegen tijdelijke opslag op percelen die grenzen aan de huiskavel:

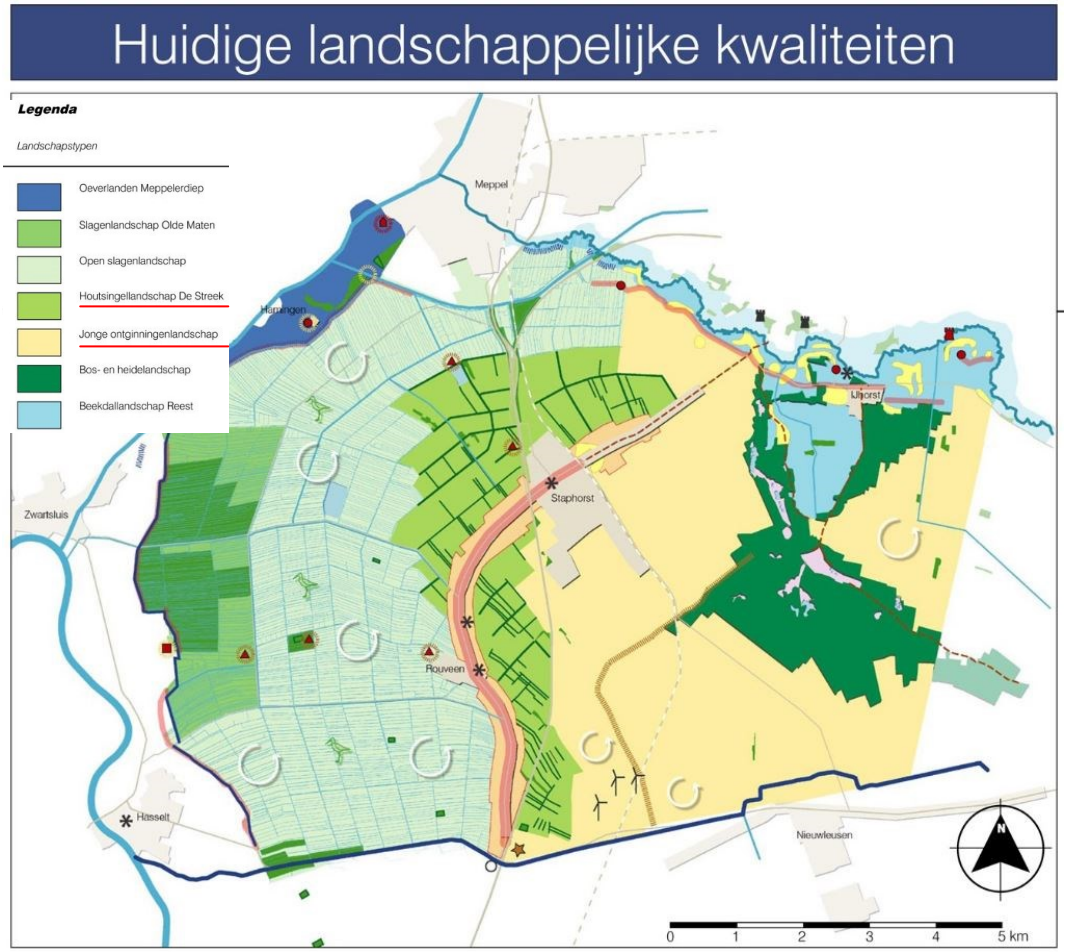
1. de locatie moet zijn gelegen direct aansluitend aan de huiskavel van het bedrijf dat zich bezig houdt met grondverzet;
2. er wordt een melding gedaan op basis van het Besluit bodemkwaliteit;
3. de grond moet van zodanige kwaliteit zijn dat deze geen schade kan opleveren voor agrarisch gebruik van de grond waarop de tijdelijke opslag plaatsvindt;
4. de opslag duurt maximaal 6 maanden;
5. per kadastraal perceel vindt maximaal eens per 2 kalenderjaren tijdelijke opslag plaats;
6. de opslag omvat niet meer dan 5.000 m^3 ('een partij');
7. de oppervlakte van de opslag is niet groter dan 1.250 m^2;
8. de opslag is niet hoger dan 4 meter;
9. de opslag moet voldoen aan de veiligheidseisen zoals gesteld in het bouwbesluit artikel 7.21 en 7.22;
10. indien de opslag plaatsvindt binnen 10 m van een woning dient de opslag te worden afgedekt; deze afstand wordt gemeten tussen de grondopslag en de gevel van de woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is;
11. er moet toestemming van de rechthebbende van de locatie zijn om de grond op die locatie op te slaan. Toestemming van de rechthebbende is ook nodig voor de bereikbaarheid, als het perceel niet via de openbare weg of de huiskavel bereikbaar is.

Lijn 3. <u>Elders of langer dan 6 maanden</u>

Beleidslijnen 1 en 2 bieden niet in alle gevallen uitkomst. In sommige gevallen biedt de huiskavel geen mogelijkheden voor opslag (bijvoorbeeld bij De Baarge en De Esch). In andere gevallen zijn er geen belendende percelen die ruimte bieden. In dat geval kan opslag bij collega-grondbedrijven een optie zijn. Uit concurrentieoverwegingen wordt dit niet in alle gevallen wenselijk geacht.

In beginsel zijn er ook andere locaties waar het landschappelijk verantwoord is om tijdelijk grond op te slaan. Het betreft het 'houtsingellandschap De Streek' en het 'jonge ontginningenlandschap' zoals aangegeven op onderstaande afbeelding. In het houtsingellandschap zal grondopslag landschappelijk makkelijk opgenomen kunnen worden. De coulissen hebben een afschermend effect. Dit geldt in iets mindere, maar nog steeds voldoende mate voor het jonge ontginningenlandschap.

Uitgangspunt is dat de opslag zo dicht mogelijk bij het werk plaatsvindt, maar wel op een locatie waarvan is getoetst of opslag landschappelijk verantwoord is. Een motivering daarvan wordt bij de aanvraag ingediend.



Samengevat gelden voor lijn 3 de volgende voorwaarden:

1. een tijdelijke locatie grondopslag is alleen gevestigd in de gebieden 'Houtsingellandschap De Streek' en 'Jonge ontginningenlandschap';
2. bij de aanvraag wordt een motivering ingediend waaruit blijkt dat de grondopslag landschappelijk verantwoord is;
3. er wordt een melding gedaan op basis van het Besluit bodemkwaliteit;
4. de grond moet van zodanige kwaliteit zijn dat deze geen schade kan opleveren voor agrarisch gebruik van de grond waarop de tijdelijke opslag plaatsvindt;
5. de opslag duurt maximaal 6 maanden;
6. per kadastraal perceel vindt maximaal eens per 2 kalenderjaren tijdelijke opslag plaats;
7. de opslag omvat niet meer dan 5.000 m3 ('een partij');
8. de oppervlakte van de opslag is niet groter dan 1.250 m2;
9. de opslag is niet hoger dan 4 meter;
10. de opslag moet voldoen aan de veiligheidseisen zoals gesteld in het bouwbesluit artikel 7.21 en 7.22;
11. indien de opslag plaatsvindt binnen 10 m van een woning dient de opslag te worden afgedekt; deze afstand wordt gemeten tussen de grondopslag en de gevel van de woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningsvrij bouwen mogelijk is;
12. er moet toestemming van de rechthebbende van de locatie zijn om de grond op die locatie op te slaan. Toestemming van de rechthebbende is ook nodig voor de bereikbaarheid, wanneer het perceel niet via de openbare weg bereikbaar is.

Hoofdstuk 5 Juridisch kader

Hoe nu verder?

De voorliggende beleidslijnen 1 en 2 zullen worden vertaald naar het veegplan (bestemmingsplan) de Streek en het buitengebied. Tot die tijd wordt dit als beleidsnota gebruikt voor binnenkomende aanvragen voor tijdelijke grondopslag. Voor lijn 3 geldt dat toetsing vooraf gewenst blijft. Het toestaan van de grondopslag op deze locaties kan niet in algemene voorwaarden worden gevat. Hierbij moet ook in de toekomst een omgevingsvergunning worden aangevraagd en verleend. Daarnaast kan de situatie zich voordoen dat bij lijn 1 t/m 3 de termijn van zes maanden geen uitkomst biedt. Omdat een langere termijn een grotere impact heeft, wordt dit alleen gefaciliteerd via een afwijkingsprocedure. Op deze manier kan beoordeeld worden of de situatie een langere tijdelijke opslag mogelijk is zonder dat dit tot overlast of aantasting van aanwezige omgevingswaarden leidt.

Omgevingsvergunning

Artikel 2.12 lid 1 onder a sub 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) biedt de mogelijkheid om van het bestemmingsplan af te wijken in bepaalde gevallen. Die gevallen zijn genoemd in artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (de zogenaamde "kruimelgevallen"). Onderdeel 11 van deze bepaling bevat de mogelijkheid om tijdelijk (dat wil zeggen ten hoogste 10 jaar) van het bestemmingsplan af te wijken. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt.

Concreet betekent dat voor de betrokken bedrijven dat zij niet alleen een melding moeten doen in het kader van het Besluit bodemkwaliteit, maar dat ook een omgevingsvergunning moet worden gevraagd voor planologisch strijdig gebruik. Hierop is de reguliere procedure van toepassing. De gemeente moet binnen 8 weken een beslissing nemen. Deze termijn kan worden verlengd met 6 weken (artikel 3.9 Wabo). De vergunning wordt alleen verleend indien een planschadeovereenkomst is afgesloten waarbij de initiatiefnemer de gemeente vrijwaart van mogelijke planschadeclaims door derden.

Bestemmingsplan

Ter beperking van ambtelijke en bestuurlijke lasten is gekozen de grondopslag van lijn 1 en lijn 2 bij recht mogelijk te maken via veegplannen. Daarbij wordt in de regels bepaald dat onder de genoemde voorwaarden grondopslag is toegestaan. In dat geval vindt geen toetsing vooraf plaats, maar kan uitsluitend handhavend worden opgetreden indien grondopslag plaatsvindt die niet aan de voorwaarden voldoet. Het is niet zinvol een bestemmingsplan te maken met een afwijkmogelijkheid met voorwaarden, want voor een dergelijke afwijkmogelijkheid geldt dezelfde procedure als voor de kruimelgevallenafwijking.

November 2016