

Staalkaart Integrale benadering van het gebruik van de ondergrond

INLEIDING

Staalkaart

Deze staalkaart is een uitwerking in het kader van de opdracht die AKD heeft gekregen van Ontwikkelteam 6 van Citydeal. Deze opdracht strekt tot het onderzoeken van mogelijke instrumenten/maatregelen met daarbij vijf concrete aanbevelingen om binnen het stelsel van de Omgevingswet in te zetten om de beschikbare (ondergrondse) ruimte optimaal en toekomstbestendig te kunnen gebruiken.

In dat kader is een voorstel gedaan om het Bkl aan te vullen met een verplichting om in het omgevingsplan rekening te houden met het ondergronds ruimtegebruik. Ook zonder deze verplichting in het Bkl bestaat er echter ruimte voor gemeenten om in het omgevingsplan regels op te nemen om het ruimtegebruik van de ondergrond te optimaliseren en toekomstbestendig te maken. Met deze staalkaart worden voorbeeldregels gegeven die kunnen bijdragen aan een optimaal en toekomstbestendig gebruik van de ondergrond.

Kader van deze voorbeeldregels

Het kader van deze voorbeeldregels wordt gevormd door de volgende voorgestelde aanvulling in hoofdstuk 5 van het Bkl, die voor Ontwikkelteam 6 van Citydeal zijn opgesteld.

Voorzet aanvulling Bkl

Artikel 5x1 Bkl

1. *In een omgevingsplan wordt voorzien in een regulering van het gebruik van de ondergrond.*
2. *Het omgevingsplan kan in ieder geval regels stellen ten aanzien van de volgende activiteiten:*
 - a. *de aanleg, wijziging of instandhouding van kabels, leidingen, waterbergingen, kelders, parkeergarages, bodemenergiesystemen en rioleringen;*
 - b. *tijdelijke activiteiten als bedoeld onder a of activiteiten ten behoeve van de aanleg, wijziging of instandhouding van activiteiten als bedoeld onder a;*
 - c. *het scheppen, wijzigen of behouden van een ruimte rond de onder a en b bedoelde activiteiten.*
 - d. *activiteiten boven de ondergrond die een aanzienlijk effect kunnen hebben op de ondergrond, daarin aanwezige voorzieningen als bedoeld onder a en b en aanwezige verontreiniging.*
 - e. *onderzoeksverplichtingen ten aanzien van de aanvaardbaarheid van activiteiten als bedoeld onder a tot en met d in relatie tot aanwezige voorzieningen in de boven- en ondergrond.*
3. *Een omgevingsplan voorziet in een motivering voor de regulering van de in het tweede lid onder a tot en met d genoemde activiteiten waarbij in ieder geval rekening wordt gehouden met belangen van de bescherming van de ondergrond en het belang van zo*

spaarzaam en zorgvuldig mogelijk ruimtegebruik in de ondergrond, mede met het oog op toekomstige ruimtebeslagen in de ondergrond, alsmede de relatie tussen boven- en ondergrond.

Artikel 5x2 Bkl

Voor zover een omgevingsplan voorziet in nieuwe ontwikkelingen of uitbreiding van bestaande voorzieningen in de ondergrond, worden in afwijking van artikel 5x1 lid 3 belangen van de bescherming van de ondergrond en het belang van zo spaarzaam en zorgvuldig mogelijk ruimtegebruik van de ondergrond, mede met het oog op toekomstig ruimtegebruik in de ondergrond, in acht genomen.

Casco en Modules Samen de Diepte in

De voorbeeldregels over het bevorderen van optimaal gebruik van de ondergrond zijn in de structuur van het Casco voor het omgevingsplan van de VNG gezet.¹ Op deze wijze kan de gemeente eenvoudig beoordelen op welke plek de voorbeeldregels in het eigen omgevingsplan kunnen worden geplaatst.

Deze staalkaart moet als aanvulling worden gezien op de reeds bestaande staalkaarten die zijn uitgewerkt om de verplichtingen in het Bkl én de regels uit de huidige gemeentelijke verordeningen te implementeren in het omgevingsplan. Meer specifiek kan deze module worden gezien als een aanvulling op:

- Staalkaart Verordeningen in het omgevingsplan – deel 2 van de VNG, te raadplegen via: https://vng.nl/sites/default/files/2020-09/staalkaart-verordeningen-deel-2_20200915.pdf. Deze staalkaart geeft voorbeelden van regels in het omgevingsplan die uit de huidige gemeentelijke verordeningen komen en geven regels over het opbreken en graven in openbaar gebied met onder meer een zorgplicht om schade te voorkomen, alsmede een vergunningplicht voor kabels en leidingen. Wij wijzen in dit verband met name op de regels in paragraaf 5.3.2 van dit document en de toelichting daarbij.
- Staalkaarten van Samen de Diepte In, te raadplegen via <https://samendedieptein.nl/bodembeheer-van-de-toekomst/voorbeeldregels/>. Het handige van deze staalkaarten is dat deze modulair zijn opgebouwd, met de modules begripsbepalingen, bouwen op verontreinigde bodem, graven in bodem, opslaan van grond of baggerspecie, saneren, nazorg, toepassen van bouwstoffen, toepassen van grond of baggerspecie, bodemenergie, voormalige stortplaatsen en voedselbossen. Ook hier wordt aangesloten bij het casco van de VNG.

VOORBEELDREGELS

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

1. Begripsbepalingen die zijn opgenomen in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving, bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, bijlage I bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, bijlage I bij het Omgevingsbesluit en bijlage I bij de Omgevingsregeling, zijn van toepassing op dit omgevingsplan.
2. Bijlage I bij dit omgevingsplan bevat begripsbepalingen voor de toepassing van dit omgevingsplan.

¹ Zie: <https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/het-casco-omgevingsplan-jan-2020.pdf>.

Bijlagen bij het Omgevingsplan

Bijlage I bij artikel 1.1, tweede lid, van dit Omgevingsplan, begripsbepalingen

Voor de toepassing van dit omgevingsplan wordt verstaan onder:

x. spaarzaam en zorgvuldig ruimtegebruik van de ondergrond: ruimtegebruik waarbij rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen en functies van de ondergrond en bovengrond en de effecten van de voorgenomen activiteit daarop.

Toelichting

Met de voorbeeldregels in de staalkaart wordt bevorderd dat de ondergrond ruimte biedt voor ontwikkelingen maar ook in de toekomst ruimte blijft bieden voor voorzieningen van nationaal belang, zoals (aanvullende) communicatielijnen, voorzieningen ter beperking van grote wateroverlast, de energietransitie en klimaatadaptatie en -mitigatie. In de voorbeeldregels komt het begrip *spaarzaam en zorgvuldig ruimtegebruik van de ondergrond* terug en met deze definitiebepaling wordt dit begrip nader toegelicht. Daarmee wordt beoogt om het bevoegd gezag bij het nemen van besluiten handvatten te geven om de effecten van activiteiten in de ondergrond op de bovengrond en vice versa mee te wegen in de beoordeling.

Hoofdstuk 2 Doelen

Afdeling 2.1 Doel omgevingsplan

Artikel 2.1 (gemeentelijke omgevingsdoelen)

Dit omgevingsplan is met het oog op de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, gericht op:

[...]

x. het spaarzaam en zorgvuldig ruimtegebruik en beheer van de bodem en ondergrond.

Toelichting

In aanvulling op de omgevingsdoelen (te dienen belangen) van artikel 2.1 Omgevingswet (die naar wens van de gemeente in het omgevingsplan opgenomen kunnen worden), kan expliciet worden opgenomen dat het omgevingsplan ook gericht is op het spaarzaam en zorgvuldig ruimtegebruik en beheer van de bodem en ondergrond. Op deze wijze kan nader invulling worden gegeven aan eventueel beleid van de gemeente in de omgevingsvisie. Het opnemen hiervan geeft sturing en richting aan de eventuele afwegingsruimte in de regels en kan worden gezien als motivering voor het stellen van regels in het omgevingsplan.

Hoofdstuk 5 Activiteiten

Afdeling 5.1 Inleidende bepalingen

Artikel 5.1x1 (Specifieke zorgplicht spaarzaam en zorgvuldig gebruik ondergrond)

Degene die een activiteit verricht als bedoeld in dit hoofdstuk en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat

die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor het spaarzaam en zorgvuldig ruimtegebruik van de ondergrond, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b. voor zover deze niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

Toelichting

Met deze voorbeeldregel, die wordt geplaatst in afdeling 5.1 van het omgevingsplan, wordt aangestuurd op spaarzaam en zorgvuldig ruimtegebruik van de ondergrond, ook bij activiteiten die worden uitgevoerd in de bovengrond. Hiermee wordt gestimuleerd dat ook bij bovengrondse activiteiten rekening wordt gehouden met effecten in de ondergrond en daarmee op een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, zowel boven- als ondergronds.

Afdeling 5.3 Bouwactiviteiten, aanlegactiviteiten, sloopactiviteiten

Paragraaf 5.3.x1 Algemeen

Artikel 5.3.x2 (Oogmerken)

De regels in deze afdeling zijn gesteld met het oog op de bescherming van:

- a. archeologische waarden;
- b. in de grond aanwezige kabels, leidingen en ondersteunende werken;
- c. de bodem- en grondwaterkwaliteit; en
- d. bijzondere landschapselementen en aardkundige waarden.
- e. spaarzaam en zorgvuldig ruimtegebruik van de ondergrond.

Toelichting

In aanvulling op de oogmerken die zijn opgenomen in de staalkaarten van de VNG, is in het voorbeeld hiervoor onder e ook het spaarzaam en zorgvuldig ruimtegebruik van de ondergrond. Hiermee wordt een extra grondslag gegeven om in het omgevingsplan regels op te nemen die zijn gericht op een integrale benadering van de boven- en ondergrond. Daarmee wordt het eenvoudiger om de effecten van bovengrondse activiteiten op de ondergrond en vice versa te betrekken bij de besluitvorming.

Paragraaf 5.3.x2 Activiteiten die een effect hebben op de ondergrond

Artikel 5.3.x2 (Aanwijzing activiteiten)

1. Deze subparagraaf is van toepassing op activiteiten die een effect hebben op de ondergrond.
2. Onder de activiteiten in het eerste lid, worden in ieder geval bedoeld de aanleg, wijziging of instandhouding van kabels, leidingen, waterbergingen, kelders, parkeergarages, bodemenergiesystemen en rioleringen, daaronder mede begrepen tijdelijke activiteiten.
3. Onder de activiteiten in het eerste lid, worden ook verstaan activiteiten boven de ondergrond die een aanzienlijk effect kunnen hebben op de ondergrond, de daarin aanwezige voorzieningen en aanwezige verontreiniging, bijvoorbeeld door de druk van die activiteiten op de ondergrond of het

ruimtebeslag in de ondergrond als gevolg van die activiteiten.

Artikel 5.3.x3 (Onderzoeksverplichting)

1. Bij het uitvoeren van activiteiten die zijn aangewezen in deze subparagraaf, zorgt degene die de activiteit uitvoert ervoor dat onderzoek wordt gedaan naar de effecten van die activiteiten op de ondergrond en de daarin aanwezige voorzieningen, alvorens de activiteit wordt uitgevoerd.
2. Bij het in het eerste lid bedoelde onderzoek wordt rekening gehouden met het spaarzaam en zorgvuldig gebruik van de ondergrond, mede met het oog op toekomstig ruimtegebruik in de fysieke leefomgeving.
3. De uitkomsten van het in het eerste lid bedoelde onderzoek worden vier weken voor aanvang van de activiteit gemeld bij het college van burgemeester en wethouders. Indien er een omgevingsvergunning is vereist voor de activiteit, worden de uitkomsten van het onderzoek bij de aanvraag gevoegd.
4. Het college van burgemeester en wethouders kan nadere regels stellen over de omvang van dit onderzoek.

Artikel 5.3.x4 (Maatwerkvoorschriften met betrekking tot ruimtegebruik)

1. Naar aanleiding van het onderzoek als bedoeld in artikel 5.3.x3 kan het college van burgemeester en wethouders maatwerkvoorschriften verbinden aan de activiteit die zijn gericht op het spaarzaam en zorgvuldig ruimtegebruik van de ondergrond, mede met het oog op toekomstig ruimtegebruik in de fysieke leefomgeving.
2. Deze maatwerkvoorschriften kunnen in ieder geval zien op:
 - a. De locatie van de activiteit;
 - b. Het tijdstip van de activiteit;
 - c. De duur van de activiteit;
 - d. Het scheppen, wijzigen of behouden van een ruimte rond de activiteit;
 - e. Het gebruik maken van reeds aanwezige voorzieningen;
 - f. Het voorkomen van nadelige effecten van de activiteit op andere onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Toelichting

De bepalingen in artikel 5.3.x2, 5.3.x3 en 5.3.x4 zijn gericht op het bevorderen van spaarzaam en zorgvuldig ruimtegebruik van de ondergrond bij verschillende activiteiten. Er wordt een onderzoeksverplichting geïntroduceerd voor degene die de activiteit uitvoert. Door de effecten van de activiteit op de ondergrond en de daarin aanwezige voorzieningen in kaart te brengen voordat de activiteit wordt uitgevoerd en deze vier weken voor het uitvoeren van de activiteit te melden bij het college van burgemeester en wethouders, wordt deze in staat gesteld om die effecten te beoordelen. Indien het bevoegd gezag van mening is dat de uitkomsten van het onderzoek daarvoor aanleiding geven, kan het maatwerkvoorschriften verbinden aan de activiteit die zijn gericht op het spaarzaam en zorgvuldig ruimtegebruik van de ondergrond, mede met het oog op toekomstig ruimtegebruik. Ten aanzien van het onderzoek wordt ruimte gelaten aan het bevoegd gezag om nadere eisen te stellen. Een onderzoek kan ook redelijk eenvoudig worden gedaan, namelijk door het beantwoorden van een vragenlijst. De onderzoeksverplichting heeft met name een signaleringsfunctie voor het bevoegd gezag, maar creëert ook bewustwording bij degene die de activiteit uitvoert over zowel de zichtbare als onzichtbare effecten daarvan. De omvang van deze verplichting wordt aan het bevoegd gezag gelaten. Door deze verplichting op te nemen als algemene regel (en niet gekoppeld aan een omgevingsvergunning), kan deze ook worden toegepast op activiteiten waarvan in artikel 2.29 Bbl is bepaald dat daarvoor (vooralsnog)

in het omgevingsplan geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit verplicht kan worden gesteld.