

# Informatieblad ondergrondse functies

Versie: februari 2022





## Inhoudsopgave

Introductie .....	2
De routekaart .....	3
Doel en maatregelen bepalen.....	3
Methode bepalen .....	4
Regels kiezen.....	4
Voorbeeldregels .....	8

## Introductie

### Inleiding

De bodem en ondergrond zijn het fundament van alles wat we bovengronds willen realiseren en vormen de basis voor ons landgebruik. Met de komst van de Omgevingswet hebben gemeenten de kans en de opdracht om ruimtelijke opgaven in samenhang dus zowel boven als ondergronds op te pakken. Een van de instrumenten daarvoor is het omgevingsplan. Bij gemeenten blijkt een grote behoefte om inzicht te krijgen in de mogelijkheid om regels in het omgevingsplan die recht doen aan de opgaven voor de ondergrond.

### Kaders

De bouwsteen ondergrondse functies richt zich op de samenhang tussen boven- en ondergrond. Met de bovengrondse regels is al ervaring. Bestemmingsplannen bevatten ook vaak enkele regels over ondergrondse functies, zoals leidingen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ligt er een kans om integraal te kijken naar de fysieke leefomgeving en bovengrondse functies te koppelen aan ondergrondse functies. De gedachte is om een 3D-inzicht te krijgen van de fysieke leefomgeving.

Uit de Structuurvisie ondergrond van het Rijk kunnen de volgende uitgangspunten bij het stellen van regels voor ondergrondse functies worden herleid:

- Nut en noodzaak van gewenst gebruik van de ondergrond zijn onderbouwd.
- Het gebruik van de ondergrond wordt zo goed mogelijk afgestemd op condities en processen die ecosysteemdiensten in stand houden.
- Activiteiten (functies) vinden plaats op plekken waar de natuurlijke omstandigheden daarvoor het meest geschikt zijn.
- Gebruik dat slechts mogelijk is op locaties met specifieke eigenschappen, heeft voorrang op gebruik dat ook elders mogelijk is.
- Meervoudig gebruik wordt bevorderd.
- Negatieve effecten van voorgenomen activiteiten op de kwaliteit van bodem en ondergrond, cultuurhistorisch en natuurlijk erfgoed in de bodem en het functioneren van de bodem als ecosysteem, worden zoveel mogelijk beperkt.

Deze uitgangspunten kunnen worden opgenomen in de omgevingsvisie of beleid waarbij bij het



opstellen van regels in het omgevingsplan rekening moet worden gehouden.

## De routekaart

Het inzetten van het omgevingsplan om te komen tot optimale benutting van de ondergrond en tevens bescherming van de bodem en ondergrond gebeurt via drie stappen. Deze stappen lichten we toe in de volgende hoofdstukken.

- Stap 1: doel en maatregelen bepalen

Wat wil je bereiken vanuit de ondergrond? Welk kwetsbaarheden kan je in relatie tot de bodem en ondergrond identificeren en wil je controleren en eventueel opheffen. Welke maatregelen passen daarbij?

- Stap 2: methode bepalen

Hoe organiseer je de regelgeving zo licht mogelijk, zonder dat het behalen van de doelen in gevaar komt?

- Stap 3: regels kiezen

Welke regels passen het beste bij doelen, maatregelen en methode van regelgeving die in stap één en twee zijn bepaald?

## Doel en maatregelen bepalen

Bij het opstellen van regels voor het omgevingsplan is het relevant om de kaders op het gebied van de ondergrond goed te kennen voordat daarover regels worden opgenomen in het omgevingsplan. Daarbij komen de hieronder weergegeven vragen aan bod.

### **Zijn er kaders opgenomen in de omgevingsvisie of in een programma die van belang zijn voor de ondergrond?**

De omgevingsvisie is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Rijk, provincies en gemeenten stellen ieder een omgevingsvisie vast: een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. In omgevingsvisies kunnen doelstellingen zijn opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van een omgevingsplan.

Ook het programma is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Een programma bevat de uitwerking van beleid of maatregelen om aan omgevingswaarden of andere doelstellingen te voldoen. Een programma bindt alleen het bestuur zelf. Een programma is een totaalpakket aan maatregelen en afspraken. De gemeente kondigt juridische maatregelen aan in een programma, maar stelt deze maatregelen vast in regels voor activiteiten in het omgevingsplan.

Beleid voor de ondergrond kan in een programma worden opgenomen. Het verdient aanbeveling het beleid op gebied van de ondergrond, energie(transitie) en klimaatadaptatie zoveel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten of in samenhang op te stellen.

### **Wat zijn de doelen van de gemeente voor de ondergrond?**

Het omgevingsplan wordt vastgesteld met het oog op de maatschappelijke doelen (art. 1.3 Ow). Het is niet nodig om deze doelen één-op-één over te nemen in het omgevingsplan. De gemeente kan wel verduidelijken waarop het omgevingsplan is gericht: welke doelen door de gemeente worden nagestreefd via het omgevingsplan, met het oog op de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet. Zo'n gespecificeerde doelstelling kan ook per locatie verschillen. Deze uitwerking kan worden aangepast voor eigen gebruik in het omgevingsplan. Dat is overigens niet verplicht; als in het omgevingsplan geen uitwerking van de doelen is opgenomen, gelden de maatschappelijke doelen van de wet.



### **Voor welke activiteiten wil de gemeente ondergrond regels stellen?**

Als de gemeente een bepaald onderwerp naar zich toe wil trekken is de vervolgvraag welke instrumenten de gemeente daarvoor wil inzetten. Regels opnemen in het omgevingsplan is een manier om beleidsdoelstellingen te bereiken, maar er zijn ook andere instrumenten denkbaar, zoals voorlichting of financiële instrumenten (subsidies, leges). Als de keuze is gevallen op het stellen van regels in het omgevingsplan is de volgende vraag welk type regels dat dan zouden moeten zijn.

Het Rijk heeft geen regels gesteld over de toedeling van ondergrondse functies in rijksregels. De gemeente kan zelf regels stellen vanuit het oogmerk van doelmatig gebruik van de ondergrond en vanuit andere oogmerken zoals ruimtelijk inpassing en evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Als een gemeente al beleid heeft op het gebied van de ondergrond en de gemeente de uit dat beleid voortvloeiende lokale regels wil voortzetten, zal de gemeente die regels moeten omzetten naar regels in het omgevingsplan of naar nieuwe beleidsregels.

Aan de regels kunnen of moeten werkingsgebieden worden gekoppeld. Als onderdeel van de regels wordt door coördinaten vastgelegd voor welke locatie(s) de regels gelden. Dit wordt ook wel het werkingsgebied genoemd. Het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn (het ambtsgebied van de gemeente), maar ook een of meer delen daarvan. Regels kunnen zo per locatie (per gebied, per perceel of delen daarvan) verschillen. De werking van regels kan zelfs tot op het niveau van een specifieke plaats, zoals een beschermingswaardige boom, worden gespecificeerd. Het koppelen van werkingsgebieden aan de regels is een belangrijk element van het omgevingsplan. Door deze koppeling is een regel alleen zichtbaar op de locaties waar deze werking heeft.

## **Methode bepalen**

In de tweede stap worden de onderwerpen vastgesteld waarover het bestuur regels wil of moet stellen. De hieronder weergegeven vragen worden daarbij beantwoord.

### **Hebben Rijk of provincie regels gesteld over de ondergrond?**

Bij het uitwerken van regels over de ondergrond voor het omgevingsplan moet worden nagegaan of het Rijk of de provincie kaders hebben gesteld. Dit kunnen bijvoorbeeld instructieregels of regels over activiteiten zijn.

### **Zijn er lokale verordeningen die gaan over de ondergrond?**

Als regels van een verordening, andere regelgeving of beleidsregels betrekking hebben op de ondergrond, zal moeten worden beoordeeld of die regels moeten of kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan (art. 2.1 Omgevingsbesluit).

## **Regels kiezen**

Deze stap heeft een meer wetgevingstechnisch karakter. Omdat de Omgevingswet veel nieuwe instrumenten en regeltechnieken kent in vergelijking met het bestemmingsplan, is het zinvol en noodzakelijk hierbij stil te staan. Uitgangspunt bij de voorbeeldregels is dat de beschikbaarheid van nieuwe instrumenten niet betekent dat deze ook per se worden toegepast. Toepassing van een instrument is aan de orde als dat ook een bijdrage levert aan het doel of de doelen van de gemeente.

Bij het kiezen van regels worden de hieronder weergegeven vragen beantwoord.

### **Wordt de toelating van activiteiten (op een locatie) geregeld en zo ja hoe?**

Artikel 2.4 Ow bepaalt dat voor het hele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan moet worden opgesteld met regels over de fysieke leefomgeving.



Die regels *kunnen* worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 Ow). Die regels *moeten* worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Ow).

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan op verschillende manieren worden bereikt. Daarbij is het niet per se nodig om de verschillende functies (wonen, industrie, horeca, agrarisch, recreatie, monument etc.) in het omgevingsplan toe te delen aan locaties (in het huidige jargon 'de bestemmingen') en daaraan (specifieke) regels te koppelen. Een evenwichtige toedeling kan ook worden bereikt met (algemene) regels over activiteiten en die regels te koppelen aan bepaalde werkingsgebieden.

De gemeente zal met het oog op de doelen die zij zichzelf heeft gesteld en haar ambities voor de ondergrond de keuze moeten maken met welk type regels die het beste bereikt kunnen worden.

### **Welk type regel wordt gebruikt?**

De keuze kan worden gemaakt om voor een bepaald onderwerp geen regels te stellen. Dit is aan de orde als de beleidsdoelstellingen met een ander beleidsinstrument kunnen worden bereikt. Er is ook geen reden om regels te stellen als de gemeente daartoe niet verplicht is (er zijn geen instructieregels in de omgevingsverordening) of omdat de gemeente van mening is dat het onderwerp voldoende wordt gereguleerd door het privaatrecht.

Als besloten wordt om wel regels te stellen komt de vraag op welk type regel dan wordt gebruikt.

Op grond van de Omgevingswet komen regels over activiteiten in de volgende vormen voor:

- **Specifieke zorgplicht**

In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen. In het omgevingsplan kan een zorgplicht specifiek worden gemaakt. Zie bijvoorbeeld de specifieke zorgplicht in artikel 22.44 van de bruidsschat die met het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt toegevoegd aan het omgevingsplan van rechtswege. Dat artikel kan de gemeente wijzigen of aanvullen.

- **Algemene regels**

De gemeente regelt een activiteit met algemene regels waarin concrete verplichtingen zijn opgenomen waaraan eenieder die de activiteit verricht moet voldoen. Een voordeel hiervan is dat de initiatiefnemer van tevoren precies weet wat er van hem/haar verwacht wordt. Dit leidt tot minder vragen aan de balie en misverstanden in de uitvoeringspraktijk. Algemene regels leveren bovendien minder regeldruk op dan vergunningplichten. Wel betekent het stellen van algemene regels dat toezicht en handhaving nodig is. Het streven zou erop gericht moeten zijn om in het omgevingsplan niet meer te regelen dan nodig is. Enerzijds moet er voldoende bescherming worden gewaarborgd, anderzijds moet er ook voldoende ontwikkelingsruimte worden geboden.

Aan een algemene regel kan een gemeente een informatieplicht of een meldplicht koppelen en eventueel de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Overweegt de gemeente een informatieplicht, dan moet helder zijn wat er met de informatie gebeurt en of deze informatie niet al bij de gemeente bekend is.

Een meldplicht biedt de gemeente de mogelijkheid om vóór het begin van de activiteit bijvoorbeeld een opleveringscontrole te doen (bijvoorbeeld beoordelen van onderzoeksrapporten die bij de melding zijn verstrekt). De meldplicht onder de Omgevingswet verschilt met de huidige meldplicht in die zin dat het zonder melding verboden is om met de activiteit te beginnen. Hierop kan gehandhaafd worden. Hierdoor is het instellen van de vergunningplicht dan ook niet perse nodig. Ook kan bij een meldplicht een maatwerkvoorschrift op worden opgelegd. Met een maatwerkvoorschrift kan de gemeente bijvoorbeeld specifieke aanvullende eisen stellen of omgekeerd de algemene regels versoepelen. De mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift moet de gemeente dan wel expliciet in haar omgevingsplan geregeld hebben (artikel 4.5 Ow). Voor de regels die met de bruidsschat worden toegevoegd aan het omgevingsplan van rijkswege voorziet artikel 22.45 van de bruidsschat al in de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Als de algemene regels goed zijn afgestemd op de activiteit en het gebied waar de regel geldt, zal het



overigens niet vaak noodzakelijk zijn een maatwerkvoorschrift te stellen.

- **Vergunningplicht**

Het instellen van een vergunningplicht is een geschikt instrument voor activiteiten die niet veel voorkomen en waarbij een voorafgaande toetsing wenselijk is. Als wordt gekozen voor een vergunningplicht moeten de volgende zaken worden geregeld: duidelijke omschrijving van de vergunningplichtige activiteit, eventueel een aanduiding van het gebied waar de vergunningplicht geldt, de aanvraagvereisten en de beoordelingsregels op basis waarvan het bevoegd gezag afweegt of de vergunning kan worden verleend en welke voorschriften daaraan moeten worden verbonden.

De beoordelingsregels kunnen betrekking hebben op onderwerpen die niet objectief bepaalbaar zijn en waarbij aan het college van burgemeester en wethouders beoordelingsruimte toekomt. Het is dan noodzakelijk om dit expliciet in de regels tot uitdrukking te laten komen. Dit kan via de toevoeging 'naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders'. Deze toevoeging stelt de rechter in staat een marginale toets uit te voeren. Andersom geldt dat zonder deze toevoeging de rechter de beoordelingsregel vol zal toetsen.

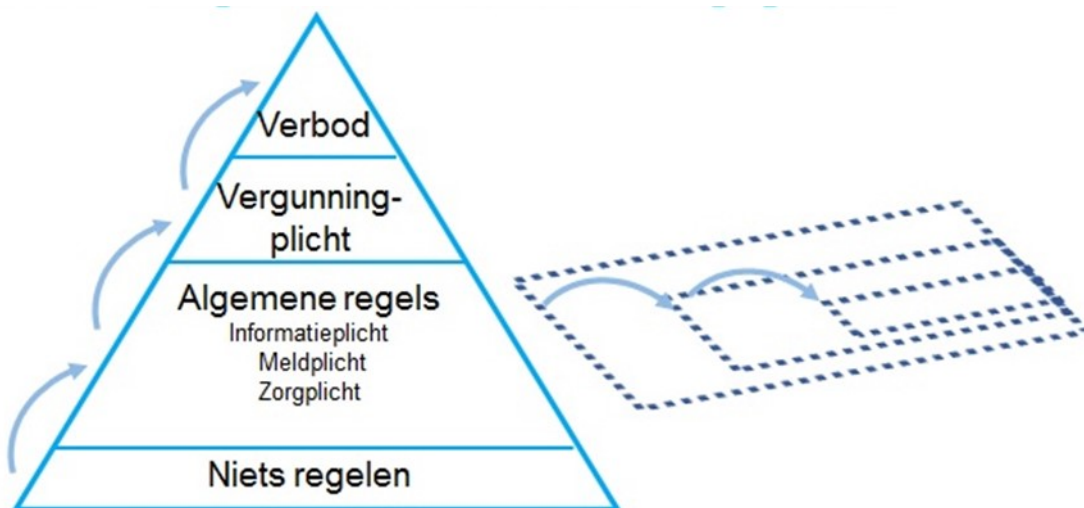
Gelet op de uitgangspunten van de Omgevingswet zoals het verbeteren van de voorspelbaarheid, en snellere besluitvorming, heeft het de voorkeur om een activiteit via algemene regels te reguleren in plaats van een vergunningplicht. Het moet dan wel om eenvoudig toepasbare regels gaan. Zo moet er geen specialistische kennis nodig zijn om te beoordelen of aan de regels wordt voldaan. Ook moet het niet gaan om regels waarbij sprake is van beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag. Merkt een gemeente dat er veel dezelfde activiteiten worden aangevraagd en dat zij vervolgens steeds dezelfde voorschriften daaraan verbindt, dan kunnen deze waarschijnlijk omgezet worden in algemene regels.

- **Activiteit verbieden**

In het omgevingsplan kan ook een verbod worden opgenomen. Dit betreft geen absoluut verbod: een absoluut verbod is in het omgevingsplan niet mogelijk, omdat er altijd een verzoek kan worden gedaan om met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit af te wijken van zo'n in het omgevingsplan opgenomen verbod.

Deze verschijningsvormen worden bij het opstellen van een omgevingsplan als voorkeursvolgorde gebruikt. Voor ieder vraagstuk wordt steeds bovenaan de lijst begonnen. Dat betekent dat een vergunningplicht in het omgevingsplan pas aan de orde is als de daaraan voorafgaande vormen voor het onderwerp niet volstaan.

Deze voorkeursvolgorde wordt door de VNG ook wel tot uitdrukking gebracht met het volgende figuur, waarbij je onderaan in de figuur start.





### **Figuur: regelkwalificatie en werkingsgebied**

Naast de regelkwalificatie (de soort regel zoals weergegeven in de piramide) is ook het werkingsgebied dat bij de regels hoort van belang. Dat is in het rechterdeel van bovenstaande figuur schematisch weergegeven. Zo heeft het toelaten van een activiteit op een specifieke locatie tot gevolg dat op overige locaties een vergunningplicht geldt voor die activiteit. De hierboven verbeelde piramide moet dan ook altijd in combinatie met de werkingsgebieden worden toegepast. Daarbij geldt dat de voorkeursvolgorde van de werkingsgebieden loopt van gemeentebreed, naar gebiedsspecifiek, naar locatiespecifiek.

### **Zijn de regels voor het grondgebied uniform?**

Het heeft de voorkeur om wat uniform kan, ook uniform te regelen in het omgevingsplan, dus voor het hele grondgebied. Dit voorkomt het uiteenlopen van regels en begrippen voor vergelijkbare activiteiten en situaties in verschillende deelgebieden.

### **Wie is de normadressaat?**

De normadressaat is degene tot wie de norm zich richt. Bij de regels in het omgevingsplan is de hoofdregel dat de normadressaat degene is die de activiteit verricht. Onder 'degene die de activiteit verricht' wordt begrepen degene die (economische) zeggenschap heeft over die activiteit. Daarbij gaat het zowel om het daadwerkelijk kunnen starten van die activiteit als het zo nodig aanpassen of zelfs staken daarvan. Degene die de activiteit verricht kan zowel een natuurlijke persoon zijn, als een rechtspersoon.

### **Zijn er andere begrippen toegepast dan de begripsbepalingen in de wet of de amvb's?**

## Voorbeeldregels

Het inzetten van regelgeving om doelen voor bodem, ondergrond, energietransitie en klimaatadaptatie te bereiken is niet nieuw, zoals ook te zien is in onderstaande tabel. Het doel is het bereiken van een zo optimaal mogelijke indeling van de ondergrond zodat de maatschappelijke opgaven kunnen worden behaald.

Het schema is opgebouwd vanuit de drie stappen: Doel/middelen kiezen, methode bepalen, regels kiezen. Kolom vier is toegevoegd, om uitleg en aandachtspunten aan te geven bij het doel- of de werking van de regel.

*Tabel 1 Overzicht van voorbeeldregels per doel*

Doel en maatregelen	Methode	Regel	Uitleg
<p>Doel: duurzaam gebruik van water, bodem en ondergrond waarborgen.</p> <p>Bijv. algemene zorgplicht om te voorkomen dat ondergrondse activiteiten elkaar hinderen. Eventueel met een meldplicht.</p>	Algemene regel/meldplicht	<p>Specifieke zorgplicht in hoofdstuk 5: <i>De zorgplicht, bedoeld in artikel 5.3, houdt voor het opbreken van de verharding in openbaar gebied en het aanleggen, in stand houden en verwijderen van een kabel of leiding in openbaar gebied [in ieder geval] in dat:</i></p> <p><i>a. beschadiging van in de grond aanwezige werken zo veel mogelijk wordt voorkomen;</i></p> <p><i>b. de oorspronkelijke opbouw van het bodemprofiel en van funderingslagen zo veel mogelijk wordt hersteld; etc.</i></p>	Zie de staalkaart van de VNG: verordeningen deel II uit 2020.
Doel: bijv. reguleren van kabels en leidingen bij 50kV-station.	Algemene regel/vergunningplicht	<p>Aanwijzing vergunningplicht:</p> <p>Het is verboden zonder omgevingsvergunning een kabel of leiding aan te leggen in openbaar gebied. Uitwerking beoordelingsregels.</p>	Het gebruik boven het maaiveld kan van invloed zijn op de activiteiten in de ondergrond. De activiteiten en het ruimtegebruik in de onder- en bovengrond moeten met elkaar worden afgewogen.
Doel: bijv. instandhouden waterbergend vermogen van de bodem	Algemene regel	<p>Evt. aanwijzing toepassingsgebied in hoofdstuk 4.</p> <p>Activiteiten in hoofdstuk 5:</p>	Aandachtspunt: handhaafbaarheid, daarom niet direct geschikt om





		<i>Met het oog op het beperken van de gevolgen van wateroverlast heeft (een nieuw aan te leggen) wegverharding een waterdoorlatend vermogen van...</i>	bestaande situaties aan te pakken.
Doel: bijv. ruimte reserveren voor specifieke functie	Vergunningplicht  Of algemene regel die activiteit verbiedt	Aanwijzing toepassingsgebied in hoofdstuk 4.  Aanwijzing vergunningplicht en beoordelingsregels of algemene regel in hoofdstuk 5.	Het nut en noodzaak van de reservering moet vaststaan en de gekozen locatie moet voldoen aan de criteria voor duurzaam en efficiënt gebruik. De randvoorwaarden worden vooraf gegeven waaronder nieuwe initiatieven voor het gebruik van de ondergrond mogelijk zijn, zo blijkt uit de Structuurvisie ondergrond.
Doel: bijv. hergebruik van ondergrondse opslag.	Wijziging omgevingsplan of vergunningplicht	In hoofdstuk 5 zijn activiteiten aangewezen. <b>Veranderen van een activiteit</b> <i>a. Het is verboden zonder voorafgaande omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel ... te veranderen;</i> <i>b. een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld onder a wordt verleend indien wordt voldaan aan de voor de aanvraag toepasselijke randvoorwaarden in de artikelen ...</i>	De wijzigingsbevoegdheid komt niet terug onder de Omgevingswet. De bevoegdheid om wijzigingen aan te brengen in het omgevingsplan kan worden gedelegeerd aan B&W. Dit is dan niet af te lezen in het omgevingsplan.