

Vergaderjaar 2004–2005

29 387

Herziening hoofdstuk 5 Telecommunicatiewet (graafrechten)

28 663

Milieubeleid 2002–2006

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2004

Zoals eerder aan uw Kamer toegezegd ontvangt u hierbij de beleidsbrief «Ruimtelijke ordening ondergrond». Dit is tevens de reactie van het kabinet op het reeds aangeboden onderzoek «Ondergrondse ordening; Naar een meerdimensionale benadering van bestaande praktijken» (Kamerstukken II, 2003/04, 29 387, nr. 5).

In deze brief geeft het kabinet aan hoe de resultaten van dit onderzoek worden opgepakt. Dit gebeurt in samenhang met de Nota Ruimte, met de beleidsbrief Bodem (Kamerstukken II, 2003/04, 28 663 en 28 199, nr. 13) en met de parallel aan deze brief verzonden beleidsvisie op de «Verplichte informatie-uitwisseling bij kabels en leidingen».

In deze brief wordt, na een korte inleiding, ingegaan op de kernpunten van het eerder genoemde onderzoek van het Centrum Ondergronds Bouwen (COB). Daarna geef ik aan welke uitgangspunten het kabinet hanteert voor een goede ordening van de ondergrondse ruimte. Op basis hiervan is een actieprogramma opgesteld waarmee het kabinet een versterkte impuls wil geven aan de ondergrondse ordening. Tot besluit van de brief geeft het kabinet aan hoe het de voortgangsrapportage over dit beleidsterrein vorm wil geven.

1. AANLEIDING

Het ondergronds ruimtegebruik is sterk toegenomen. De ondergrond wordt steeds intensiever gebruikt voor ondergronds bouwen en vele vormen van meervoudig ruimtegebruik. Deze brief beperkt zich tot de ondiepe ondergrond¹. Door een toenemende druk op bovengrondse ruimte zal naar verwachting het ruimtegebruik in de ondergrond in de toekomst verder toenemen.

Het kabinet is zich ervan bewust dat het gebruik van de ondergrondse ruimte in de praktijk tot knelpunten leidt. Het gaat daarbij om de verdeling van de nog beschikbare ruimte (nu, maar met name ook in de toekomst), de beperkte kennis en informatie over het actuele gebruik van de onder-

¹ De ondergrond is het deel van de aarde (vaste, vloeibare en gasvormige bestanddelen en de hierin levende organismen) vanaf het maaiveld tot circa 10 kilometer diepte, in wisselwerking met het oppervlaktewater. Onderscheid wordt gemaakt in de «zeer ondiepe» ondergrond (minder dan 1 meter beneden maaiveld), de «ondiepe» ondergrond (van 1 meter tot circa 1 kilometer; tot deze diepte komen levende organismen voor) en de «diepe» ondergrond (van 1 tot 10 kilometer beneden maaiveld). In deze brief ligt het accent op de ondiepe ondergrond (bodem, water en hierin levende organismen).

grondse ruimte, de risico's op het terrein van externe veiligheid, verzakkingen, versnelde bodemdaling, belemmeringen in de energieopslag in watervoerende lagen en de (negatieve) effecten op natuur, landbouw, landschap, bodembiodiversiteit en bodemarchief (bijvoorbeeld aantasting van aardkundige en archeologische waarden).

Deze knelpunten roepen nieuwe beleidsvragen en -opgaven op. Hoe kan optimaal tegemoet worden gekomen aan de ruimteclaims in de ondergrond? Hoe kunnen conflicterende ruimtelijke belangen van verschillende gebruikers van de ondergrond goed worden afgewogen? Wat is de invloed van het toenemend ondergronds ruimtegebruik op de natuurlijke opbouw en gesteldheid van de ondergrond? Op deze vragen wil het kabinet een antwoord geven, opdat we nu en in de toekomst duurzaam gebruik kunnen maken van de ondergrond.

2. HET COB-RAPPORT

De COB-analyse geeft een goed inzicht in hoe omvangrijk de thematiek is. Hiermee is een omvattend overzicht ontstaan van de ruimtelijke vraagstukken die nu spelen, maar ook van de kansen om deze vraagstukken te kunnen aanpakken. De aandacht van het onderzoek voor de tot nu toe vaak onderbelicht gebleven toenemende wisselwerking tussen boven- en ondergrondse ruimtelijke afwegingen en plannen, acht het kabinet van groot belang.

De centrale boodschap van het COB is dat de keuze voor een meerdimensionale benadering in de ruimtelijke ordening niet betekent dat een nieuw stelsel voor ondergrondse ordening moet worden uitgewerkt, naast het bestaande ruimtelijke planningstelsel. De kernopgave is veeleer om bewust en verantwoord gebruik van de ondergrond beter te borgen in bestaande wet- en regelgeving en instrumenten. Het kabinet onderschrijft dit. In het COB-onderzoek komt naar voren dat er sprake is van een relatief grote onbekendheid met het bestaande planningsinstrumentarium dat voor dit beleidsterrein ter beschikking staat. Zo worden in bestemmingsplannen gegevens over de ondergrond nauwelijks opgenomen of meegenomen bij het opstellen ervan. Daarom zal het kabinet voorstellen doen om dit te verbeteren.

Het kabinet deelt eveneens de constatering van het COB dat goede en adequate kennis en informatie over de ondergrond onmisbaar is voor een duurzaam en efficiënt gebruik ervan. Gravers, gebruikers en ordenaars verzamelen al heel lang op vele plaatsen in ons land informatie over die ondergrond, voor verschillende doeleinden. Voorbeelden zijn grondonderzoek voor bouwwerkzaamheden en tracékeuzes, ter ondersteuning van de agrarische bedrijvigheid en de onderzoeken van waterschappen en drinkwaterbedrijven.

Het COB-onderzoek laat echter zien dat de kennis van het gebruik (parkeergarages, gasleidingen en elektriciteitskabels, grondwater, warmte/koude opslag, etc.) en de effecten daarvan op de diverse gebruiksfuncties van de ondergrond nog beperkt is, zowel onderling als ten aanzien van de wisselwerking met het bovengronds ruimtegebruik. Daarbij speelt dat de wel beschikbare kennis over het (actuele) ondergronds ruimtegebruik en de effecten ervan soms onvoldoende worden meegenomen in ontwerp-, plan- en besluitvormingsprocessen.

Het kabinet constateert dat de ontwikkeling en het optimaal beschikbaar maken van kennis en informatie nadere aandacht vereist. Evenals het ontwikkelen van een afwegingskader voor deze kennis en informatie.

Het COB stelt terecht, onder verwijzing naar het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan, dat grote milieuproblemen zoals verlies aan biodiversiteit, overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen, klimaatverandering,

bedreiging van de externe veiligheid en aantasting van de leefomgeving direct of indirect samenhangen met en gevolgen hebben voor het gebruik van de ondergrond. Het rijksbeleid richt zich, bijvoorbeeld met betrekking tot de aanpak van bodemverontreiniging of ten aanzien van bodembiodiversiteit, om die reden niet louter op het bieden van (milieuhygiënische) bescherming maar ook op beheer en duurzaam gebruik van de ondergrond (Kamerstukken II, 2003/04, 28 663, nr. 13).

3. UITGANGSPUNTEN BIJ DE AANPAK VAN DE KNELPUNTEN

Nederland beschikt al geruime tijd over een stelsel van ruimtelijke ordening, dat zorgt voor samenhang en duurzaamheid bij het intensieve gebruik van de schaarse ruimte. Voorwerp van planning is vooral het grondoppervlak (toekenning van bestemmingen aan grond en water). Het toekennen van bestemmingen aan de ondergrond vindt plaats wanneer dit onlosmakelijk is verbonden met het gebruik van de oppervlakte (bijv. parkeergarages). Maar ook dan lang niet altijd. De ordening van de ondergrond ten behoeve van op zichzelf staande vormen van ondergronds ruimtegebruik (bijv. kabels en leidingen) vindt slechts mondjesmaat plaats. Om (potentiële) conflicten en niet duurzaam gebruik van de ondergrond te vermijden is het wenselijk om ook de ondergrondse ruimte te ordenen zoals dat voor de bovengrond gebeurt. Daarbij is een betere afstemming tussen bovengronds en ondergronds ruimtegebruik een centraal doel (bijvoorbeeld rekening houden met veiligheidszones van ondergrondse leidingen, voorkomen van verstoring van grondwaterstromen).

Om te komen tot een efficiënt gebruik en optimale ordening van de ondergrond, doet het kabinet in deze brief verschillende beleidsvoorstellen en worden acties aangekondigd. Hierbij hanteert het kabinet een aantal uitgangspunten.

3.1 Sturingsfilosofie van de Nota Ruimte

De Nota Ruimte maakt een helder onderscheid tussen de rijksverantwoordelijkheden en die van anderen. Het motto is «centraal wat moet en decentraal wat kan». Vraagstukken dienen te worden aangepakt op het niveau dat daartoe het meest geschikt is en door degene die daarvoor verantwoordelijk is. Daarbij geldt het veroorzakersprincipe. Het rijk voelt zich in het bijzonder verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de Ruimtelijke Hoofdstructuur en laat andere zaken over aan de andere overheden en de particuliere sector. Zowel rijk als andere overheden dienen te zorgen voor een ruimtelijke basiskwaliteit.

Deze beleidslijn geldt onverkort waar het gaat om een betere ordening van de ondergrond. Dit houdt in dat het rijk zich afgezien van projecten waarover het zelf het uiteindelijke besluit neemt (bijv. tracébesluiten) beperkt tot kaderstellende uitspraken en een stimulerende en faciliterende rol heeft.

Voor kaderstelling is de kernopgave om de kwaliteit en het duurzaam gebruik van de ondergrond te borgen in wet- en regelgeving en beleidskaders. In samenhang daarmee wil het rijk stimuleren en faciliteren door middel van handreikingen voor een systematische benadering, het bijdragen aan de ontwikkeling van kennis die daarvoor nodig is en helpen bij het toegankelijker maken van informatie over het actueel gebruik van de ondergrond. Decentrale overheden zijn gelet op het meest voorkomende schaalniveau van de ondergrondse ruimteclaims bij uitstek in staat om de ordening van de ondergrond daadwerkelijk vorm te geven. Het kabinet wil bevorderen dat gemeenten en provincies bewuster omgaan met de ondergrond.

De gebruikersgroep van publieke en private partijen die een breed scala aan activiteiten ontplooiën in de ondergrond heeft de plicht om zorgvuldig te werk te gaan en rekening te houden met de belangen van derden. Het kabinet heeft in de beleidsbrief Bodem aangekondigd deze zorgplicht nader uit te werken. Het wil dit doen door specifieker te omschrijven wat van de gebruikers, gedifferentieerd naar doelgroep, wordt verwacht. De zorgplicht omvat niet alleen de verplichting om handelingen na te laten of zorgvuldig uit te voeren maar ook de verplichting om beheersmaatregelen te treffen waar dat nodig is.

3.2 Handelen vanuit de lagenbenadering

In de Nota Ruimte is de zgn. lagenbenadering uiteengezet. Deze houdt in dat onderscheid wordt gemaakt in drie te ordenen lagen: de ondergrondslaag, de netwerklaag en de occupatielaag. Elk van deze lagen is aan verandering onderhevig en kent een eigen veranderingstempo. Kenmerkend voor de ondergrond is het trage verloop van processen; denk bijvoorbeeld aan de daling of de verontreiniging van de bodem. Door het toenemend ondergronds ruimtegebruik wordt de ondergrondslaag steeds vaker geconfronteerd met de grotere dynamiek van de netwerk- en occupatielaag. Hierdoor bestaat het gevaar dat de aandacht voor kortetermijnontwikkelingen de boventoon gaat voeren ten koste van het rekening houden met de langetermijneffecten. Daarom is het van groot belang dat bij ondergronds ruimtegebruik de langetermijneffecten expliciet doorwerken in kortetermijnafwegingen c.q. belangen.

3.3 Basiskwaliteit op het gebied van veiligheid

Duurzaam gebruik van de ondergrond wordt inhoudelijk en procesmatig onderdeel van de generieke maatregelen van de Nota Ruimte, die zijn gebundeld in de basiskwaliteit. Er is sprake van een goede ordening van de ondergrond als aan de basiskwaliteit wordt voldaan. Veiligheid is een belangrijk deelaspect van de basiskwaliteit. Het is daarom evident dat veiligheidsaspecten bij de ondergrondse ruimtelijke ontwikkeling vroegtijdig, gebiedsgericht en geïntegreerd in de plan- en besluitvorming worden betrokken. Regelgeving voor (externe) veiligheid bij infrastructuur als hoofdtransportleidingen of ondergrondse opslag van gevaarlijke stoffen moet doorwerken in de ruimtelijke ordening, zowel bovenals ondergronds.

3.4 Aansluiten bij bestaande kaders

Conform de aanbevelingen van het COB kiest het kabinet voor het beter borgen van de ondergrond in bestaande wet- en regelgeving, beleidskaders, instrumenten en uitvoeringspraktijken. Zoals reeds eerder aan uw Kamer is aangegeven, zijn er al diverse kaders en instrumenten voorhanden om het gebruik van de ondergrond in goede banen te leiden (Kamerstukken II, 2003/04, 29 387, nrs. 2 en 4). Zo biedt de huidige WRO via het bestemmingsplan niet alleen de mogelijkheid afwegingen te maken voor de ruimtelijke inrichting boven de grond, maar ook eronder (Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3). Wel is gebleken dat de praktische toepasbaarheid kan worden verbeterd.

Met de beleidsbrief Bodem wordt het bodembeleid verbreed naar het duurzaam beheren en gebruiken van de bodem. Daarbij is aandacht voor chemische, fysische en biologische aspecten. De voortgang van de realisatie van het bodembeleid wordt nadrukkelijk betrokken bij het oplossen van de knelpunten in de ondergrond. In de periode 2005–2009 wordt naar aanleiding van een ex-ante evaluatie van de beleidsbrief door het Milieu- en Natuurplanbureau, wordt door VROM, LNV en VenW een monitoring- en evaluatiesysteem van het bodembeleid opgezet.

3.5. Terugdringen van maatschappelijke kosten

Ruimtelijke ordening van de ondergrond in samenhang met een goede afstemming met de bovengrondse inrichting moet voorkomen dat knelpunten, zoals door het COB getraceerd, zich telkens opnieuw voordoen. Daarmee worden de kosten voorkomen die anders gemaakt moeten worden om eenmaal opgetreden knelpunten en de daaruit voortvloeiende fysieke en maatschappelijke schade weg te nemen. Op dit moment worden zowel particulieren als overheden met dergelijke kosten geconfronteerd.

Uiteraard is het kabinet zich ervan bewust dat het ordenen van de ondergrond in ruimtelijke plannen kosten met zich brengt, ook al is er formeel geen sprake van een nieuwe administratieve verplichting.

Maar daar staat tegenover dat verwacht mag worden dat de betrokken overheden (met name de gemeenten) en het bedrijfsleven niet of in veel mindere mate geconfronteerd zullen worden met schadekosten en extra kosten achteraf. Van de voorstellen in deze brief verwacht het kabinet op de langetermijn per saldo dan ook positieve financiële gevolgen.

4. ACTIEPROGRAMMA

Het kabinet presenteert hier de concrete beleidsvoorstellen en acties om de gesignaleerde ordeningsknelpunten en kansen op te pakken. Het COB heeft in haar onderzoek daar verschillende voorstellen voor gedaan¹. Het kabinet richt zich daarbij primair op de acties en voorstellen die zijn geadresseerd aan het rijk. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen beleidsvoorstellen die aansluiten bij reeds aangekondigde of lopende trajecten en nieuwe initiatieven.

Het voornemen is om op korte termijn met de andere overheden en partijen overleg te voeren over hun betrokkenheid. Het actieprogramma behelst immers vooral een invulling van de stimulerende en faciliterende rol die het rijk voor zichzelf ziet weggelegd.

Voorts wordt aangesloten bij de implementatie van de in de beleidsbrief Bodem genoemde instrumenten (zoals bodembeheersplannen, bodemkwaliteitskaarten of ordening en beheer van de bodem in een gemeentelijke verordening, waar nodig onder provinciale regie).

De verschillende beleidsvoorstellen en acties worden onderstaand, analoog aan het COB-onderzoek, in een drieluik behandeld; te weten:

- A. Wettelijke kaders;
- B. Inhoudelijke kaders;
- C. Kennis en informatie.

A. Wettelijke kaders

Wetsontwerp herziening Wet op de Ruimtelijke ordening

Met de huidige WRO en het bestemmingsplan, zijn vanuit de ruimtelijke ordening belangrijke instrumenten voor handen om het toenemende ondergronds ruimtegebruik in goede banen te leiden. Er zijn in juridische zin geen fundamentele belemmeringen voor het (apart) bestemmen van de ondergrond. Er zijn in de praktijk verschillende manieren waarop dit gebeurt. Er is nog geen eenduidige aanpak tot stand gekomen.

Het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro, dat het kabinet in mei 2003 bij uw Kamer heeft ingediend (Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nrs. 1–3), bevat een aantal voorstellen die bij elkaar genomen aanzienlijk betere voorwaarden scheppen voor een goede ordening van de ondergrond.

In de eerste plaats wordt expliciet gemaakt dat de ondergrond in bestemmingsplannen dient te worden opgenomen. De te bestemmen «grond» wordt namelijk gedefinieerd als de bovengrondse én ondergrondse

¹ Voor een compleet overzicht van de door het COB voorgestelde acties wordt verwezen naar bladzijde 57 van de onderzoeksrapportage.

gebruiksruimte. Op deze wijze wordt zeker gesteld dat bestemmingen ook op verschillende niveaus op een bepaald stuk grond vastgelegd kunnen worden. Met deze explicitering benadrukt het kabinet dat met de nieuwe Wro de bestemmingsplanverplichting voor de gemeente zich eveneens uitstrekt tot de ondergrond. Tunnels, buisleidingen en andere vormen van ondergronds ruimtegebruik en de daarbij behorende ruimtelijke zones, kunnen zo in drie dimensies in het bestemmingsplan (her)kenbaar worden gemaakt.

In de tweede plaats is een actualiseringsplicht van bestemmingsplannen opgenomen. Voor een goede doorwerking van het actuele gebruik van de ondergrond zijn actuele bestemmingsplannen onontbeerlijk, bijvoorbeeld waar het gaat om de veiligheidszones rond transportleidingen en de situering van kwetsbare bestemmingen en evenzeer voor het grondgebruik voor de opslag van energie (warmte/koude opslag) ten opzichte van andere functies. Met de voorgenomen actualiseringsverplichting aangaande bestemmingsplannen in de nieuwe Wro, wil het rijk hier nadrukkelijk in voorzien.

In de derde plaats is opgenomen dat bestemmingplannen voor het gehele grondgebied moeten worden gemaakt. Hiermee wordt bereikt dat voor alle gebieden waar veel claims op de ondergrond worden gedaan bestemmingsplannen worden opgesteld.

Uiteraard is het aan de gemeenten om hier invulling aan te geven. Daarom is het voor de implementatie van groot belang dat bij inwerking-treding van de nieuwe wet meer ervaring is opgedaan met het ordenen van de ondergrond in bestemmingsplannen.

Daarbij wordt gedacht aan het samen met de VNG uitbouwen van de hieronder beschreven handreiking voor ondergronds bestemmen en het praktijkgericht stimuleren door middel van voorbeeldprojecten.

Herziening externe veiligheidscirculaires buisleidingen

Volgens het COB ontbreekt het aan doorwerking van het externe veiligheidsbeleid van hoge druk aardgas- en brandbare vloeistofleidingen in de ruimtelijke ordening. Na de vuurwerkramp in Enschede is afgesproken (Kamerstukken II, 2000/01, 27 157, nr. 20) dat de normstelling voor externe veiligheid rond inrichtingen en langs transportroutes voor gevaarlijke stoffen wettelijk wordt verankerd. Voor inrichtingen is dit inmiddels gebeurd en voor transport wordt dit voorbereid. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door hoge druk buisleidingen zal door de ministeries van BZK, EZ, VenW en VROM een AMvB buisleidingen worden opgesteld met grenswaarden voor het plaatsgebonden risico en met een verantwoordingsplicht voor het groepsrisico. Daarmee wordt het bevoegd gezag (provincies of gemeenten) geacht in staat te zijn om de veiligheidsafstanden op een adequate manier in de bestemmingsplannen op te nemen.

Het overleg over de veiligheidsafstanden wordt nog dit jaar afgerond. De definitieve veiligheidsafstanden gebaseerd op ALARA (acroniem van «As Low As Reasonably Achievable») worden in een herziene circulaire hoge druk transportleidingen voor aardgas en brandbare vloeistoffen opgenomen die in de loop van 2005 gereed is. De circulaire wordt uitgebracht vooruitlopend op het overleg over de nieuwe AMvB buisleidingen.

Inventarisatie van doorwerking veiligheidszones

De VROM-Inspectie onderzoekt in een vierjaarlijkse cyclus bij alle gemeenten in Nederland hoe zij uitvoering geven aan de wettelijke taken op het terrein van VROM. In deze gemeentenonderzoeken wordt onder meer gekeken naar de actualiteit van bestemmingsplannen. Op dit moment wordt bezien op welke wijze het onderwerp externe veiligheid in

de toekomstige onderzoeken meer aandacht kan krijgen. In 2005 kan het kabinet hier meer uitsluitel over geven.

Tevens wordt verkend hoe in de toekomst zal worden omgegaan met de beoordeling van gemeentelijke plannen door de VROM-Inspectie in het licht van de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte.

Aanvullen en stroomlijnen vergunningverlening: warmte-koude opslag en grondboringen

Behalve het kunnen bestemmen van het ruimtegebruik is het ook nodig om activiteiten te kunnen reguleren en een adequaat toetsingskader te hebben. De belangrijkste vergunningensystemen voor ondergrondse activiteiten betreffen bouwwerken (Woningwet), ontgrondingen (Ontgrondingenwet), grondwateronttrekkingen (Grondwaterwet) en mijnbouwactiviteiten (Mijnwetgeving). Dit dekt echter niet alle activiteiten in de ondergrond (bijvoorbeeld boringen en kleine grondwateronttrekkingen) en de genoemde wetten bieden niet de mogelijkheid om met alle relevante aspecten (bijvoorbeeld de ruimtelijke aspecten bij energieopslag in watervoerende lagen) rekening te houden. Het kabinet is voornemens om de samenhang in dit wettelijk stelsel te verbeteren, teneinde lacunes aan te pakken en waar mogelijk tot integratie en vereenvoudiging te komen. Mede gezien het verzoek van betrokken marktpartijen, zal dit in ieder geval inhouden een regime voor het adequaat reguleren van grondboringen en het benutten van de bodem bij opslag van warmte en koude. Waar nodig wordt het beschikbaar stellen van publiekrechtelijk verkregen informatie over de ondergrond aan decentrale overheden in deze vernieuwingsslag betrokken.

Met het oog op het vereenvoudigen van procedures en vermindering van administratieve lasten, wordt daarbij aangesloten bij het project om te komen tot een «VROM-vergunning»¹ en bij de inbouw van de Wet bodembescherming in de Wet milieubeheer. De hiervoor aangekondigde uitwerking van de zorgplicht in de Wet bodembescherming krijgt zijn beslag in het hiertoe strekkende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel wordt door de Minister van VROM in 2006 aan uw Kamer aangeboden.

Aangezien het de voorkeur verdient dat regulering plaats vindt via algemene regels, zal ook bij de vernieuwing van het stelsel van algemene regels op grond van de Wet milieubeheer aandacht aan de ondergrond worden besteed en de waterkwantiteitsdimensie zal onderdeel zijn van de ontwikkeling van de Integrale waterwet.

B. Inhoudelijke kaders

¹ Het huidige stelsel van wetten en regels op het terrein van bouwen, ruimte en milieu is, zoals het COB ook constateert, sectoraal geregeld. In sommige gevallen is wel voorzien in een coördinatie tussen de diverse overheden, maar dit laat nog te wensen over. In een recent aan uw Kamer aangeboden «Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving» (Kamerstukken II, 2004/05, 29 383 nr. 18) wordt voorgesteld dit te vereenvoudigen middels het uitwerken van de «VROM-vergunning» of beter gezegd de «omgevingsvergunning». Hiermee wordt het mogelijk een procedurele en inhoudelijke coördinatie van regelgeving in te voeren. In de praktijk van het ondergronds ruimtegebruik kan dit er toe leiden dat grondroeders bij de planontwikkeling en het gebruik van de ondergrond aanmerkelijk minder administratief belast zullen worden met verschillende overheidsvoorschriften.

Door een betere coördinatie van de ruimtelijke afweging van (ondergrondse) belangen wordt bevorderd dat bij de ruimtelijke ontwikkeling meer dan voorheen vroegtijdig en weloverwogen wordt omgegaan met de ondergrond. Er moet voor gezorgd worden dat voor de ondergrond hetzelfde type afwegingen gemaakt wordt als voor de bovengrond reeds jaren lang gebruikelijk is.

Handreiking voor ondergrondse planontwikkeling

In de beleidsbrief Bodem heeft het kabinet het wenselijk geacht dat op korte termijn met alle betrokken overheden een handreiking wordt ontwikkeld, die bevordert dat de relevante aspecten van de grondlaag op adequate wijze in de planvoorbereiding worden opgenomen. In dat kader werkt VROM allereerst, samen met een aantal partijen uit het maatschappelijk krachtenveld, aan een meer op plan- en ontwerpprocessen gerichte uitwerking van de lagenbenadering uit de Nota Ruimte. Doel is om te komen tot aandachtspunten of een checklist voor praktisch gebruik bij het

plannen met de ondergrond. Met dit hulpmiddel kunnen overheden en andere partijen bij de ruimtelijke ontwikkeling en planvorming gemakkelijker op alle ruimtelijke schaalniveaus systematisch rekening houden met de kenmerken van de ondergrond. Dit laagdrempelige instrument is in 2005 voor het stedelijk gebied uitgewerkt en komt via internet beschikbaar. Daarna volgt een uitwerking voor het landelijk gebied.

Vereenvoudiging van toetsen voor de ondergrond

In de Uitvoeringsagenda bij de Nota Ruimte heeft het kabinet aangekondigd onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een betere samenhang tussen de vanuit Europa in te voeren Strategische Milieubeoordeling en onze ruimtelijk relevante toetsen op het gebied van water, milieu, natuur, archeologie en landschap. Het kabinet zal hierbij ook de ondergrond betrekken. Achtergrond hiervan is de wens om het invoeren van een separate ondergrondtoets overbodig te maken. Door integratie, stroomlijning en aansluiting bij reeds bestaande toetsen en af te zien van opnieuw een aparte toets wordt voorkomen dat extra regelgeving en bureaucratie ontstaat. Het gaat er primair om dat de belangen in en van de ondergrond bij plan- en besluitvorming in ieder stadium volwaardig (en zeker vroegtijdiger dan nu het geval is) worden meegenomen. Dit project, waarbij de ministeries van BZK, EZ, LNV, OCenW, VenW en VROM (rijkscoördinator) betrokken zijn, wordt gecombineerd met het project uit het Programma Andere Overheid gericht op vereenvoudiging van de toetsen in het landelijk gebied, waarvan het Ministerie van LNV de trekker is. Het gecombineerde project wordt naar verwachting in de eerste helft van 2006 afgerond.

Deze vereenvoudiging van toetsen is ook een voorbeeld van hoe het rijk invulling geeft aan de COB-aanbeveling om de consequenties van Europese richtlijnen over de ondergrond te vertalen in praktisch hanteerbare afwegingsinstrumenten. De – eveneens door het COB genoemde – invoering van het verdrag van Malta¹ is een ander voorbeeld. Het kabinet beschouwt dit als een algemene basistaak van het rijk en daarmee als een randvoorwaarde voor een goede ordening.

Indicatoren duurzaam gebruik ondergrond

Het hiervoor genoemde samenhangende toetsstelsel wordt een procesvereiste voor de basiskwaliteit zoals in de Nota Ruimte is beschreven. Inhoudelijk zal de basiskwaliteit voor een duurzaam gebruik van de ondergrond in 2005 en 2006 door het rijk (de ministeries van EZ, LNV, VenW en VROM) worden uitgewerkt in parameters en indicatoren. Aan het RIVM, ALTErrA, TNO en Nirov zal worden gevraagd daarvoor de wetenschappelijke basis te leggen. Onder gespecificeerde eisen ten aanzien van de aard en omvang van de meetinspanning zal – op basis van deze parameters en indicatoren – in de periode 2005–2009 een landsdekkend beeld van de kwaliteit van de bodem worden voorbereid, ten dienste van ruimtelijke ordening en beheer van bodem en water. Omdat zowel de bodem als de orderings- en inrichtingsbehoeften regionaal variëren, kent het landsdekkend beeld geen uniforme opzet. Het wordt daarmee een vraaggestuurd, flexibel en ondersteunend informatiesysteem.

In 2009 zal met de betrokken regionale overheden worden bezien in hoeverre dit systeem aanpassing behoeft.

Waar nodig worden binnen de Ruimtelijke Hoofdstructuur gebiedsgerichte doelen gesteld om tot verbetering van de benodigde bodem- en waterkwaliteit te komen. Hiervoor zal procedureel aansluiting worden gezocht bij het Investeringsbudget Stedelijk Gebied (ISV) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) dat vanaf 2007 operationeel zal zijn.

¹ De bescherming van het archeologische erfgoed in de bodem en de inbedding ervan in de ruimtelijke ontwikkeling is geregeld in het Europese Verdrag van Valletta (Malta, 1992).

C. Kennis en informatie

Met goede kennis en informatie over de ondergrond kunnen kansen en ruimtelijke mogelijkheden beter benut worden voor een duurzame en efficiënte inrichting van ons land. Voorwaarde is wel dat deze informatie optimaal beschikbaar is. Omdat de kennisinfrastructuur nu sterk versnipperd is wordt het maken van een goede ruimtelijke afweging bemoeilijkt. Daarom moet de nadruk gelegd worden op het creëren van een samenhangende structuur.

Het kabinet wil hier aansluiten bij een aantal lopende initiatieven op het gebied van kennisontwikkeling en informatievoorziening.

Vorbereiding oprichting Delta Instituut

Het kabinet wil, op advies van de Commissie Wijffels, in 2005 belangrijke stappen zetten in de oprichting van het Delta Instituut. In het Delta Instituut gaat een aantal bestaande organisaties samen, met als kern GeoDelft en WL|Delft Hydraulics. Het Delta Instituut krijgt als missie «het op een gecoördineerde en geïntegreerde wijze ontwikkelen en leveren van kennis voor het oplossen van onze eigen Nederlandse deltavraagstukken» (Kamerstukken II, 2003/04, 29 338, nr. 20). Daarbij gaat het om onderzoeksvragen ten aanzien van ruimtelijke en technische aspecten. Met name de grond-, water- en wegenbouwsector zal een belangrijke vragende partij zijn van het Delta Instituut.

Samen met het initiatief van het COB en Delft Cluster voor een breed samengesteld platform van eigenaren en beheerders van kabels en leidingen kan hiermee voorzien worden in een goede mogelijkheid voor de grondroerders om hun verantwoordelijkheid op te pakken. Ook geeft het kabinet hiermee invulling aan de wens om vanuit de overheid concrete onderzoeksvragen op te stellen.

Beschikbaarheid van informatie over de ondergrond

Voor een duurzaam gebruik en het optimaal kunnen ordenen van de ondergrond is het noodzakelijk dat partijen over de relevante informatie over de ondergrond kunnen beschikken. Er is al veel informatie beschikbaar daar de gebruikers van de ondergrond, vrijwillig of verplicht, informatie verzamelen over de eigenschappen van de ondergrondse ruimte en over de gevolgen van het gebruik ervan. Voor een zorgvuldig beheer van de ondergrond is het noodzakelijk dat bestaande en nieuwe informatie over de kwaliteit en het gebruik van de ondergrond openbaar beschikbaar komt. In de beleidsbrief Bodem is reeds aangegeven dat wordt bevorderd dat publiekrechtelijk vergaarde informatie voor decentrale overheden beschikbaar is. Daarop voortbouwend zal het Ministerie van VROM samen met betrokken geo-data beherende instellingen (TNO, Alterra, GeoDelft, WL|Delft Hydraulics, ROB en RIVM) en met provincies en gemeenten zich inspannen om de burger laagdrempelig toegang te bieden tot betrouwbare informatie over de planologische en duurzaamheidsaspecten van de ondergrond. Initiatieven voor gebundelde toepassingen zullen worden gestimuleerd. Aan de toekenning van rijks(doel)financiering aan de genoemde instellingen zal vanaf 2006 de voorwaarde van laagdrempelige toegankelijkheid conform de eisen van de gebruikers worden verbonden. Aangesloten zal worden bij het initiatief van de Europese Commissie om te komen tot een Europese informatie-infrastructuur (INSPIRE) voor geo-informatie¹.

¹ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap met als doel de ondersteuning van het milieubeleid.

Ondergrond in digitale bestemmingsplannen

Om de effectiviteit en de efficiëntie van de «ruimtelijke ordeningsketen» te vergroten streeft het kabinet naar het gebruik van digitale en uitwisselbare

ruimtelijke plannen. Het gebruik van digitale technieken vergroot immers de toegankelijkheid van het ruimtelijk beleid voor andere overheden en partijen. Via het project Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen (DURP) stimuleert en ondersteunt het rijk de decentrale overheden om hun ruimtelijke plannen digitaal te ontwikkelen. Vanuit DURP zal nadrukkelijk worden gekeken naar de mogelijkheden die er zijn om verschillende informatiestromen over de ondergrond die nodig zijn voor het opstellen van ruimtelijke plannen, zoals informatie over bodem opbouw, archeologische en cultuurhistorische bodemschatten, flora en fauna, etc., zo goed mogelijk aan elkaar te koppelen. Hiertoe dienen in de toekomst wel alle gegevens digitaal bij de (gegevens)bron volgens gezamenlijk overeengekomen standaarden ter beschikking te staan. Bestemmingsplannen kunnen vervolgens ook in combinatie met deze data geraadpleegd worden. In 2006 zal door het Ministerie van VROM over de mogelijkheden terzake aan uw Kamer worden gerapporteerd.

Betere informatie-uitwisseling over kabels en leidingen

Het kabinet onderzoekt op dit moment de mogelijkheden van een verplichte informatie-uitwisseling voor kabels en leidingen in Nederland, om het aantal graafincidenten te verkleinen. Hierbij wordt gewezen op de gelijktijdig met deze brief aangeboden brief over de beleidsvisie op de «Verplichte informatie-uitwisseling bij kabels en leidingen». Bezien vanuit de ruimtelijke ordeningspraktijk heeft een eenduidig overzicht van de in de grond aanwezige kabels en leidingen het voordeel dat overheden bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen in staat zijn om, bij het publieke orderingsbelang, vroegtijdig in de plan- en besluitvorming rekening te houden met de belangen van grondroerders en kabel- en leidingbeheerders. Omdat aan het gebruik van deze informatie verschillende rechten en plichten verbonden zullen worden (bijvoorbeeld eigendomsrecht en confidentialiteit), zal bij de uitwerking van de conceptregeling aandacht zijn voor de wijze waarop de verschillende overheden toegang krijgen tot deze informatie. Daarbij verwijst het kabinet naar het wetgevingstraject dat op basis van de eerder genoemde brief over kabels en leidingen uitgevoerd zal worden door het Ministerie van EZ. De regeling zal naar verwachting eind volgend jaar ter behandeling aan uw Kamer worden aangeboden.

Proeven met driedimensionale bestemmingsplannen

Momenteel bevat het bestemmingsplan een tweedimensionale kaart waarop steeds vaker 3-dimensionale ruimtelijke elementen en afwegingen moeten worden weergegeven. Een uit «lagen» opgebouwd bestemmingsplan kan een belangrijk functioneel hulpmiddel zijn. Op een dergelijke «kaart» kan gedifferentieerd naar laag een samenhangende ruimtelijke afweging voor een gebied of locatie zichtbaar worden gemaakt. Digitaal opgebouwde bestemmingsplannen kunnen hierbij uitkomst bieden. In het eerder genoemde stimuleringsprogramma DURP is totnogtoe uitgegaan van tweedimensionale plannen. Dit zal worden uitgebreid door aandacht te besteden aan de derde dimensie (de zogenaamde Z-coördinaat). In 2005 zullen hiermee door VROM, in samenwerking met gemeenten en provincies, een of meer praktijkgerichte proefprojecten worden opgezet (met afronding in 2006).

Proefprojecten voor het plannen met de ondergrond

Parallel aan de bovengenoemde acties wil het kabinet meer praktijkkennis opdoen over het integraal afwegen van de ruimtelijke belangen van en in de ondergrond. Hierdoor kan samen met partijen uit de praktijk tot «best practices» worden gekomen bij de (nadere) invulling van de voorgestelde

maatregelen. Tevens wordt daarmee de samenwerking tussen overheden en gebruikers van de ondergrond gericht op agendavorming (het up-to-date houden van het ontstane overzicht van ruimtelijke vraagstukken), alsmede de uniformering van werkwijzen en kennis- en informatie-uitwisseling over het (praktisch) bestemmen van de ondergrond geïntensifieerd en gestimuleerd. Met name deze kennisuitwisseling vergroot de spreiding van kennis over de mogelijkheden van het duurzaam plannen via het bestemmingsplan.

Bovendien kan de kennis en informatie uit de pilots worden gebruikt voor de eerste evaluatie van de voorgestelde maatregelen.

Het kabinet start daartoe enkele gebiedspilots om ervaring op te doen met de beleidsmatige ordening van de ondergrond «in de volle breedte» van het gebruik ervan. Deze pilots zullen door het ministerie van VROM worden gecoördineerd en worden gericht op gebieden met ruimtelijke ontwikkelingen, die vragen om een expliciete afweging tussen verschillende onder- en bovengrondse functies, bijvoorbeeld:

- waterwinning, energieopslag, natuur en ecologie;
- verontreinigingen, biodiversiteit, landbouw en natuur;
- archeologische en cultuurhistorische waarden;
- kabels en leidingen, ondergrondse gebouwen/tunnels, bovengrondse gebouwen/plannen.

De keuze van de proefgebieden en de verdere uitwerking zal geschieden in nauw overleg met de andere overheden en (andere) belanghebbenden. Het kabinet verwacht dat de proefprojecten in 2005 worden gestart en eind 2006 begin 2007 zullen zijn afgerond. Met de opgedane kennis en ervaring kan dan ook worden aangesloten bij de implementatie van de nieuwe Wro.

5. VERVOLG

Het kabinet is met het vorenstaande van mening dat met bovenstaande acties een impuls wordt gegeven aan de noodzakelijke ordening van de ondergrond. Met deze beleidsbrief moet echter niet de indruk ontstaan dat hiermee dit beleidsterrein is «afgedekt». Zoals uit deze brief moge blijken gaat het om een dynamisch beleidsterrein dat, net als de bovengrondse ordening, structureel rijksaandacht vergt.

Omdat deze brief ook is aangekondigd in de Nota Ruimte, zal het kabinet ten aanzien van de voortgangsrapportage van de verschillende hier aangekondigde beleidsvoorstellen aansluiten bij de tweejaarlijkse actualisering van de Uitvoeringsagenda bij de Nota Ruimte. Hierdoor ontstaat er voor uw Kamer een meer integraal en samenhangend overzicht van de gecoördineerde aanpak met de uitvoering van de Nota Ruimte. De eerste actualisering van de Uitvoeringsagenda is nu voorzien voor medio 2006.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.