

Strategische agenda ondiepe ondergrond

Auteur / Projectleider

Rob Eijnsink

Datum

28 maart 2017

vewin nummer: 145

Vewin

Bezuidenhoutseweg 12

2594 AV Den Haag

T (070) 3490 850

info@vewin.nl

www.vewin.nl

Postbus 90611 • 2509 LP Den Haag

INHOUD

	Pagina
1. Aanleiding	3
2. Visie en inzet	3
a. Procedure voor aanleg van infrastructuur	3
b. Voldoende ruimte voor leidingen en geordende ligging van infrastructuur	4
c. Ongestoord liggen en schade voorkomen	5
d. Ruimtelijke vrijwaring en externe veiligheid	5
e. Rol van de gemeente en samenwerking met netbeheerders	6
f. Beveiliging van informatie over drinkwaterinfrastructuur	6
g. Laagste maatschappelijke kosten bij ruimtelijke ingrepen door overheden	7

Strategische agenda ondiepe ondergrond

1. Aanleiding

De publieke drinkwatersector heeft de wettelijke taak om iedereen die daarom verzoekt een redelijk aanbod te doen voor aansluiting op de openbare drinkwatervoorziening. Tevens heeft zij tot taak het tot stand brengen en in stand houden van de infrastructuur voor de productie en distributie van drinkwater. De drinkwatervoorziening is bovendien als nationaal belang aangemerkt en verdient derhalve in sommige situaties voorrang te krijgen boven andere activiteiten in de ondergrond. In de Beleidsnota Drinkwater van het ministerie van IenM is geregeld dat binnen de ruimtelijke ordening bestuursorganen de drinkwaterbelangen moeten afwegen tegenover andere belangen en functies. In artikel 2 van de Drinkwaterwet staat beschreven dat de bestuursorganen actief mede zorg moeten dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Tegenover deze belangrijke maatschappelijke opdracht voor drinkwaterbedrijven moeten rechten en waarborgen staan om daar op een goede en kostenefficiënte wijze aan te kunnen voldoen. De sector streeft daarom naar versterking van haar rechtspositie in de ondergrond; het recht om leidingen te leggen, ongestoord te liggen en via eenvoudige procedures te repareren, verleggen of vervangen indien nodig.

De drinkwatersector ervaart toenemende congestie in de ondiepe ondergrond. Er is steeds meer infrastructuur in minder ruimte en afnemend draagvlak voor verstoringen in de toegankelijkheid van de openbare ruimte door graafwerk. Tegelijkertijd voorzien we een toename in de vervanging van onze infrastructuur. Bij ruimtelijke ontwikkelingen is, zeker in drukke stedelijke gebieden, de infrastructuur vaak een knelpunt. Deze problematiek vraagt om verbeterde samenwerking, een coöperatieve betrokkenheid van de netbeheerders bij ruimtelijke ontwikkelingen en met name ook versterkte coördinatie door gemeenten. Er is verbeterpotentie bij voldoende en vroegtijdige afstemming. Ook is er nog sprake van overbodige administratieve lasten bij aanleg, preventief en correctief onderhoud en vervanging van infrastructuur. We signaleren onvoldoende en afnemende prikkels voor bevoegde gezagen om in hun besluitvorming rekening te houden met extern veroorzaakte (verleg)kosten bij ruimtelijke ontwikkelingen, waarvoor de burger uiteindelijk de rekening betaalt.

De drinkwatersector wil met deze visie een bijdrage leveren in de discussie met overheden, waterschappen en overige netbeheerders over betere ordening en samenwerking in de ondiepe ondergrond. Het denken vanuit publieke belangen en maatschappelijke kosten staat daarbij centraal.

2. Visie en inzet

a) Procedures voor aanleg van infrastructuur

Infrastructuur is onontbeerlijk voor de openbare drinkwatervoorziening. De drinkwaterbedrijven beschikken in totaal over 119.000 km leidingen, variërend van transportleidingen voor ruwwater en halffabriek tot distributieleidingen en aansluitleidingen. De drinkwaterbedrijven moeten in staat worden gesteld om leidingen kostenefficiënt aan te leggen, te onderhouden en te vervangen. Eenmaal in de grond is een veilige en ongestoorde ligging cruciaal. De sector streeft daarvoor naar eenvoudige en soepele procedures met beperkte financiële en administratieve lasten. Voor zover mogelijk moet aanleg, vervanging en onderhoud met overige netbeheerders gecoördineerd plaatsvinden om kosten en overlast te beperken en dienstverlening naar de afnemers te verhogen. Drinkwaterbedrijven participeren daarom in verschillende samenwerkingsverbanden van netbeheerders om werkzaamheden aan ons leidingnet af te stemmen en willen die samenwerking nog verder versterken en optimaliseren. Ook in het Bestuursakkoord Water is infrastructuur gesignaleerd als potentiegebied voor samenwerking om maatschappelijke winst te boeken. Het traject 'Eenvoudig beter en de Omgevingswet' moeten volgens ons aanleiding zijn om ook in de ondiepe ondergrond verbeteringen in de afstemming en samenwerking te realiseren.

Bij aanleg van leidingen is veelal een vergunningenregime van toepassing wanneer de grond in beheer is van provincies, gemeenten en waterschappen. Vaak hebben drinkwaterbedrijven hiervoor privaatrechtelijke overeenkomsten met gemeenten. Naast afspraken over aanleg en onderhoud zijn hierin diverse onderwerpen geregeld, zoals verlegvergoedingen, brandkranen leges, precario etc.. Dergelijke overeenkomsten voorzien in wederzijdse behoeften en komen in goed overleg tot stand.

Inzet:

- De sector streeft naar vereenvoudiging van procedures voor het leggen en saneren van leidingen door zo veel mogelijk over te gaan naar algemene regels in plaats van vergunningen (waar: AMvB's Omgevingswet).
- Aanvragen en meldingen dienen door gemeenten via eenduidige, snelle, digitale en uniforme procedures te worden gefaciliteerd.
- Er dient een rem te zijn op verhoging van legeskosten door deze wettelijk te beperken tot werkelijk gemaakte kosten als grondslag (waar: bijvoorbeeld Gemeentewet).
- Het bevoegd gezag dient proceduretermijnen voor vergunningen in acht te nemen. Bij overschrijding daarvan dienen vergunningen geacht te zijn verleend (waar: gemeentelijke verordeningen).
- Het vestigen van zakelijk recht in openbare grond moet voor transportleidingen mogelijk worden door een verplichting om daar medewerking aan te verlenen (waar: Omgevingswet).
- Bij overdracht van gemeentelijke gronden met daarin aanwezige drinkwaterleidingen naar private eigenaren moeten ook de overgang van rechten van de drinkwaterbedrijven contractueel door de gemeenten worden geborgd (waar: Omgevingswet).
- De procedures voor het opleggen van een gedoogplicht aan onwillige particuliere grondeigenaren moeten worden vereenvoudigd en verkort (waar: Omgevingswet).
- Werkzaamheden voor aanleg en onderhoud dienen in principe uitgevoerd te kunnen worden binnen het normale dagvenster. Alleen indien dit leidt tot grote ontwrichting kan daarvan worden afgeweken (waar: Gemeentelijke verordeningen).

b) Voldoende ruimte voor leidingen en geordende ligging van infrastructuur

De druk op de ondiepe ondergrondse ruimte neemt toe. Enerzijds door toenemende infrastructuur, o.a. als gevolg van de liberalisering van de telecomsector, maar ook door ontwikkelingen zoals aanleg van nieuwe warmtenetten, glasvezel etc.. Ook andere voorzieningen gaan steeds meer ondergronds (afvalcontainers, tunnels, parkeren). Tegelijkertijd ligt er nadruk op compacter bouwen waardoor de beschikbare ruimte voor infrastructuur afneemt. Er is grote druk om meer te doen in minder ruimte. De ondergrond wordt nog onvoldoende meegenomen bij planvorming voor de bovengrond. Hierdoor ontstaat congestie in de ondiepe ondergrond en wordt de ondergrond belemmerend voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Door onvoldoende fysieke ruimte voor nieuwe aanleg ontstaat er hinder bij onderhoudswerkzaamheden aan bestaande infrastructuur. De opgaven voor gemeenten in het kader van klimaatadaptatie leiden tot meer groen (bomen) in het stedelijke gebied. Ook dit beperkt de beschikbare ruimte voor infrastructuur. Het congestie-vraagstuk vraagt om nieuwe innovatieve oplossingen. Nieuwe initiatieven ontstaan voor aanleg en ordening van infrastructuur, zoals leidingstraten en kabelgoten. Om onbelemmerde toegang tot ondergrondse infrastructuur te borgen hebben drinkwater- en energienetbeheerders met de telecomsector de Regeling onbelemmerende ligging (Robli) vastgesteld. Deze dient te worden geactualiseerd en gecontinueerd.

Inzet:

- Ondergrondse infrastructuur moet meer sturend worden bij ruimtelijke planontwikkeling. Hiervoor moeten waarborgen gecreëerd worden (waar: AMvB's Omgevingswet).
- Bestaande NEN-normen (7171-1/2) bieden voldoende houvast om de gewenste ordening en de benodigde ruimte te bepalen. Deze NEN-normen dienen verbindend te worden voor overheden (waar: Omgevingswet).
- De drinkwatersector wil aangemerkt worden als verplichte vooroverlegpartner voor ruimtelijke plannen en ruimtelijke ontwikkelingen (waar: Omgevingswet).

- Er is inhoudelijke uitwerking nodig van de zorgplicht in de WION (art 3 lid 1) om bij aanleg van ondergrondse infrastructuur onnodige hinderlijke ligging te voorkomen.
- Ingeval er onvoldoende ruimte is voor geordende aanleg van kabels en leidingen bij aanleg van nieuwe infrastructuur dient de aanlegger verplicht contact op te nemen en vooroverleg te hebben met gemeenten en overige netbeheerders.
- Grote doorgaande transportleidingen voor ruwwater en halffabrikaat (>300 mm) dienen te worden aangemerkt als leidingen van nationaal belang in de AMvB's Omgevingswet (BKL). Voor deze leidingen dienen in toekomstige structuurvisies buisleidingen reserveringen te worden gemaakt (waar: Omgevingswet, Structuurvisie buisleidingen).
- De drinkwatersector is bereid om actief mee te denken over innovaties die leiden tot efficiënter gebruik van de ondergrond zoals kabelgoten en leidingstraten. Nut en noodzaak, veiligheid en kostenefficiëntie moeten daarbij voorop staan.
- Bij gedwongen verleggingen moet het bevoegd gezag de verplichting oppakken om zorg te dragen dat alternatieve ruimte beschikbaar wordt gesteld (waar: Omgevingswet).

c) Ongestoord liggen en schade voorkomen

Eenmaal aangelegd moeten drinkwaterleidingen zo veel mogelijk ongestoord in de grond kunnen liggen. Er moet een dringende reden zijn om bestaande leidingen te moeten verleggen als gevolg van nieuwe aanleg van infrastructuur. Gebruiksvergoedingen voor het liggen van leidingen in openbare grond moeten worden voorkomen. Schade door graafwerk is momenteel een van de belangrijkste oorzaken voor verstoringen van de drinkwatervoorziening. Zorgvuldig graven en een goede kenbaarheid van ligging en eigendom van de infrastructuur is belangrijk om schades te verminderen.

Inzet:

- Het is gewenst om met gemeenten te komen tot een gezamenlijke gedragslijn bij het beoordelen van de noodzaak tot verleggen van leidingen.
- Schade aan ondergrondse netten door graafwerkzaamheden moet worden teruggedrongen. De drinkwatersector steunt de huidige aanpassing van Klic/WION om te komen tot een betere informatievoorziening met betrouwbare informatie aan de grondroerder. Dit moet plaatsvinden in combinatie met beter toezicht op naleving van graafregels en hogere sancties bij overtreding door Agentschap Telecom.
- Gebruiksvergoedingen voor het liggen in rijksgronden moeten worden beëindigd.
- De eigendomsregistratie van netten bij het Kadaster (Kadastrale registratie) moet worden vereenvoudigd door deze te koppelen aan centrale opslag van leidingen in het kader van WION/INSPIRE, met waarborgen voor de beveiliging van deze vitale informatie.

d) Ruimtelijke vrijwaring en externe veiligheid

De ondergrondse infrastructuur is, met een vervangingswaarde van circa 22 miljard euro een van de grootste assets van de drinkwatersector. Verlegging van leidingen is vanwege ruimtedruk in toenemende mate moeizaam en duur. Eenmaal in de grond is het uit oogpunt van maatschappelijke kosten daarom gewenst dat leidingen zo lang mogelijk ongestoord kunnen liggen. Daarvoor is het voor de grote doorgaande transportleidingen van belang dat deze als leidingstroken kenbaar zijn voor bevoegde gezagen, opdat daar in ruimtelijke planvorming rekening mee gehouden wordt.

Het optreden van lekkages aan drinkwaternetten kan grote impact hebben op de omgeving. Drinkwaterbedrijven hebben daartoe programma's om kwetsbare situaties op te sporen, te evalueren, preventieve maatregelen te treffen. Dit geldt met name ook voor leidingen in of in de nabijheid van kwetsbare objecten zoals waterkeringen en rijkswegen. Ook het bevoegd gezag dient in RO-processen met deze leidingen rekening te houden als het gaat om de inpassing van nieuwe kwetsbare objecten.

Inzet:

- Doorgaande transportleidingen voor ruwwater en halffabrikaat dienen als leidingstroken verplicht te worden opgenomen in omgevingsvisies, omgevingsplannen en bestemmingsplannen van gemeenten (waar: AMvB's Omgevingswet)
- Objecten (bouwwerken etc.) die strijdig zijn met de ondergrondse leidingen moeten in de leidingstroken worden uitgesloten (waar: AMvB's Omgevingswet).
- Kwetsbare objecten in de omgeving van dergelijke leidingstroken welke grote schade of risico's kunnen ondervinden van eventuele leidingbreuken dienen te worden geweerd (waar: AMvB's Omgevingswet)

e) Rol van de gemeente en samenwerking met netbeheerders

Een proactieve rol van gemeenten bij de coördinatie van ontwikkelingen in de ondiepe ondergrond is cruciaal voor een goede ordening van infrastructuur en stroomlijning van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Het streven naar 'laagste maatschappelijke' kosten moet daarin de gezamenlijke doelstelling zijn. Met name op het vlak van de afstemming van plannen op lange termijn is verbetering mogelijk en maatschappelijke winst haalbaar. Naast netbeheerders zijn ook Kadaster, Rijkswaterstaat en ProRail hierin te betrekken stakeholders. De drinkwatersector is graag bereid om hier actieve betrokkenheid en inbreng bij te hebben. Gemeenten hebben hierbij een dubbelrol; enerzijds als regievoerder, anderzijds als beheerder van het rioleringsnetwerk. Rioleringsinfrastructuur en overige publieke infrastructures dienen in deze processen een gelijkwaardige positie te hebben en gelijkelijk behandeld en afgewogen te worden. Gemeenten zullen dus ook voor hun rioolinfrastructuur lange termijn plannen moeten maken en afstemming zoeken.

Om een goede procesgang van ruimtelijke ontwikkelingen te bevorderen en onnodige gedwongen verleggingen te voorkomen is het van belang dat er vroegtijdig overleg is over kabels en leidingen tussen bevoegde gezagen (veelal gemeenten en waterschappen) en netbeheerders. De gemeenten hebben een belangrijke rol om dit te faciliteren en te coördineren. Gemeenten hebben hiertoe als beheerder van de ondergrond ook nu al afdoende bevoegdheden. Aan deze procesrol wordt nog te weinig inhoud gegeven. Deze beweging dient daarom te worden versterkt. Van netbeheerders mag worden verwacht dat wij al vroegtijdig de plannen voor zowel de korte als de lange termijn kenbaar maken en afstemming zoeken. Ook gemeenten zullen hierbij hun eigen voorziene ontwikkelingen en plannen moeten inbrengen. Naast een coördinerende procesrol moeten gemeenten ook regie voeren op de wijze waarop infrastructuur feitelijk in de bodem wordt gelegd, teneinde onderlinge hinder tussen infrastructures te voorkomen.

Inzet:

- Gemeenten zullen hun rol als beheerder van de ondergrond waar moeten gaan maken en hun coördinerende rol daadwerkelijk op moeten pakken. Zij beschikken hiertoe over afdoende bevoegdheden.
- Voor het rioolbeheer zullen gemeenten hun lange termijn plannen moeten inbrengen en afstemmen met overige netbeheerders.
- Van netbeheerders mag worden verwacht dat wij hiertoe vroegtijdig plannen voor zowel de korte als de lange termijn zullen inbrengen en dat zij actief afstemming zoeken met collega-netbeheerders teneinde integrale plannen te bevorderen
- Gemeenten dienen tevens regie te voeren over de ordening en de juiste legging van kabels en leidingen in de praktijk. Eventuele onzekerheden over aansprakelijkheidsrisico's moeten daarvoor worden geadresseerd.
- Rioleringsinfrastructuur en overige infrastructuur voor publieke diensten dienen een gelijkwaardige positie te hebben in gemeentelijke afwegingen en processen

f) Beveiliging van informatie over drinkwaterinfrastructuur

De drinkwatersector zet zich er voor in dat iedereen die een gerechtvaardigd belang heeft om te beschikken over leidinginformatie deze ook snel en eenvoudig moet kunnen verkrijgen. De drinkwatersector is in Nederland echter ook aangemerkt als vitale infrastructuur. Verstoring van de voorziening of dreiging daartoe kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Van de waterbedrijven wordt daarom verwacht dat zij de

nodige voorzorgen treft om dat zo goed mogelijk te voorkomen. Dit betekent dat liggingsinformatie van drinkwaterinfrastructuur wordt beschouwd als beveiligingsgevoelige informatie. De drinkwatersector zet zich er voor in om onnodige verspreiding daarvan te voorkomen. Waar nodig moet dit ook juridisch zijn geborgd.

Inzet:

- Iedereen die een gerechtvaardigd belang heeft om te beschikken over leidinginformatie dient deze ook eenvoudig te kunnen verkrijgen (waar: WION).
- Netwerkinformatie is beveiligingsgevoelig en beschikbaarstelling van deze gegevens moet in balans zijn met voorwaarden vanuit beveiliging. Onnodige verspreiding moet worden voorkomen door randvoorwaarden te stellen aan de toegang tot informatiesystemen voor gegevensuitwisseling en de hoeveelheid (omvang) van de te verstrekken gegevens (waar: WION).
- Informatie over drinkwaterinfrastructuur moet worden uitgezonderd van generieke openbaarheidsverplichtingen (waar: INSPIRE Implementatiewet).

g) Laagste maatschappelijke kosten bij ruimtelijke ingrepen door overheden

Ruimtelijke ontwikkelingen zoals stedelijke vernieuwingen, stations-uitbreidingen en wegverbredingen, geïnitieerd door overheden leiden vaak ook tot externe kosten van publieke netbeheerders zoals energie- en drinkwatervoorziening. Dergelijke kosten slaan uiteindelijk neer bij de burger. Het is daarom van belang dat in ruimtelijke ontwikkelingen het streven naar laagste maatschappelijke kosten voor deze burger centraal staat.

Gedwongen verlegging van drinkwaterinfrastructuur als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen voor het einde van de technische levensduur van die infrastructuur gaat gepaard met hoge kosten. Omdat in dergelijke situaties deze leidingen veelal technisch nog in uitstekende conditie zijn is hier sprake van kapitaalvernietiging. Dit kan oplopen tot in de miljoenen euro's. Dergelijke kosten moeten worden doorberekend aan de gebonden klanten. Drinkwaterbedrijven ontvangen vaak maar een zeer beperkt deel van de werkelijke kosten als nadeelcompensatie. De sector vindt het van belang om onnodige kapitaalvernietiging te voorkomen. Daarvoor is het primair van belang dat overheden in hun besluitvorming rekening houden met deze extern veroorzaakte kosten. Hiertoe is een financiële prikkel bij de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen noodzakelijk die ook recht doet aan de werkelijke extern veroorzaakte kosten. Ook moet een goede en vroegtijdige betrokkenheid van de drinkwaterbedrijven worden geborgd in RO-processen zodat in de voorbereidingsfasen alternatieven aan de orde kunnen komen die leiden tot de laagst mogelijke maatschappelijke kosten.

Inzet:

- Er moet geborgd worden dat de netbeheerders al in de planvormingsfase worden betrokken bij ruimtelijke plannen van overheden en alternatieven kunnen aandragen om onnodige verleggingen te voorkomen (waar: AMvB's Omgevingswet, Instructieregels).
- Overheden dienen extern veroorzaakte kosten mee te wegen bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen (laagste maatschappelijke kosten principe). Dit principe moet hiertoe worden geoperationaliseerd en geïmplementeerd voor besluitvormingsprocessen.
- Het vanuit commerciële overwegingen doorschuiven van kosten (bijvoorbeeld grondexploitatiekosten) door overheden naar netbeheerders moet worden uitgesloten.
- Bij projecten met een commercieel belang moeten verlegkosten volledig worden opgenomen in de projectkosten.
- De werkelijke verlegkosten voor de netbeheerder moeten zodanig worden verdeeld tussen de netbeheerder en de betrokken overheid dat dit voorziet in een adequate prikkel om te streven naar laagste maatschappelijke kosten.