Titel: Voorrangsregel archeologie

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
Samenvatting 4
1. Inleiding 5
1.1. Aanleiding 5
1.2. Doel 5
2. Huidige situatie en nieuwe situatie 5
2.1. Beschrijving huidige situatie 5
2.2. Beschrijving nieuwe situatie 5
3. Toetsing aan beleid 6
3.1. Toetsing rijksbeleid 6
3.1.1. Nationale Omgevingsvisie (NOVI) 6
3.1.1.1. Algemeen 6
3.1.1.2. Vier prioriteiten 6
3.1.1.3. Afwegingsprincipes 7
3.1.2. Instructieregels Rijks (Amvb's) 7
3.1.3. Ladder voor duurzame verstedelijking 8
3.1.4. Conclusie 9
3.2. Toetsing provinciaal beleid/ provinciale verordening 9
3.2.1. Omgevingsvisie provincie Groningen 9
3.2.2. Omgevingsverordening Groningen 10
3.2.3. Conclusie 10
3.3. Toetsing beleid waterschap 10
3.3.1. Waterschapsverordening Hunze en Aa's' 10
3.3.2. Conclusie 10
3.4. Toetsing gemeentelijk beleid 10
3.4.1. Omgevingsvisie Levende Ruimte 11
3.4.2. Verordening afvoer hemel- en grondwater Groningen 2023 11
3.4.3. Toetsing aan het gemeentelijk beleid 12
3.5. Overige regelingen 12
3.5.1. Aanbesteding 12
3.5.2. Dienstenrichtlijn 12
4. ETFAL (Evenwichtige toedeling van functies aan locaties) 12
4.1. Bodem & grondwater 13

4.2. Onder- en bovengrondse infrastructuur (kabels en leidingen) 14
4.3. Milieueffectrapportage 15
4.4. Milieuzonering 16
4.5. Archeologie, cultuurhistorie en landschap 18
4.6. Water 19
5. Juridische aspecten en planverantwoording 22
5.1. Inleiding 22
5.2. Opzet van de regels 22
5.2.1. Algemene voorrangsregel versus specifieke voorrangsregel 22
5.2.2. Specifieke voorrangsregel & aanpassingen 22
6. Participatie 23
6.1. Wettelijk kader 23
6.2. Motivering 23
7. Uitvoerbaarheid 23
7.1. Economische uitvoerbaarheid 23
7.1.1. Kostenverhaal 23
7.1.2. Nadeelcompensatie 23

Samenvatting

Hoofdstuk 1: Inleiding
In hoofdstuk worden het doel en de aanleiding voor de wijziging besproken. Deze wijziging gaat over de regels omtrent archeologie binnen de gemeente Groningen. Deze regels staan nu in het tijdelijke deel van het omgevingsplan van de gemeente en moeten omgezet worden naar de nieuwe regels. De kennis van de gemeente over de archeologische waarde van de bodem in de gemeente is toegenomen, de wijziging zal daarom niet alleen een beleidsneutrale invoeging van de regels betekenen maar ook een update naar de huidige stand van onze kennis.

Hoofdstuk 2: Beschrijving van de huidige en nieuwe situatie
De huidige situatie is dat de archeologische regels staan in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Deze regels zijn automatisch overgenomen uit de oude bestemmingsplannen. In de nieuwe situatie zullen de regels over archeologie komen staan in de nieuwe regels van het omgevingsplan. Het voordeel hiervan is dat het direct inzichtelijk zal worden welke archeologisch regels waar gelden over de gehele gemeente.

Hoofdstuk 3: Toetsing aan beleid
De wijziging van het omgevingsplan moet voldoen aan relevant beleid. Het relevante beleid bestaat uit rijksbeleid, provinciaal beleid, beleid van het waterschap en het gemeentelijk beleid. In dit hoofdstuk wordt gemotiveerd of de wijziging van het omgevingsplan voldoet aan het relevante beleid. Uit de beoordeling van de omgevingsplanwijziging aan het relevante beleid blijkt dat de omgevingsplanwijziging niet in strijd is met het relevante beleid.

Hoofdstuk 4: Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)
De wijziging van het omgevingsplan moet voldoen aan 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)'. In hoofdstuk 4 wordt de voorgenomen omgevingsplanwijziging beoordeeld aan de relevante (omgevings)aspecten. De wijziging van het omgevingsplan houdt het toevoegen van een voorrangsregel in. Door het toevoegen van de voorrangsregel(s) aan het nieuwe deel van het omgevingsplan is het niet meer mogelijk om een activiteit(en) te verrichten die op grond van het tijdelijk deel van het omgevingsplan was toegestaan.

Deze omgevingsplanwijziging leidt alleen tot een beperking van de gebruiksmogelijkheden. Hierdoor zullen er geen negatieve gevolgen optreden voor de fysieke leefomgeving. Daarom voldoet de omgevingsplanwijziging aan de criteria 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

Hoofdstuk 5: Juridische aspecten en planverantwoording
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische regel(s) die worden toegevoegd aan het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Deze omgevingsplanwijziging betreft het toevoegen van een voorrangsregel aan het nieuwe deel van het omgevingsplan. In dit hoofdstuk wordt de systematiek en de formulering van de voorrangsregel toegelicht.

Hoofdstuk 6: Participatie
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op participatie. Bij omgevingsplanwijzigingen moet namelijk worden gemotiveerd hoe het bevoegd gezag participatie heeft georganiseerd en wat de uitkomst(en) zijn.

Hoofdstuk 7: Uitvoerbaarheid
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de economische uitvoerbaarheid van de wijziging van het omgevingsplan. De conclusie is dat de omgevingsplanwijziging economisch uitvoerbaar is.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De aanleiding van deze wijziging is om de regels betreffende de bescherming van archeologische waarden te verwerken in het omgevingsplan. Dit is een stap in het opzetten van een omgevingsplan dat de gehele gemeente dekt, de regels zitten nu verdeeld in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Met deze wijziging zal ook een update plaatsvinden naar de huidige stand van kennis ten aanzien van de archeologische verwachtingswaarde van de bodem in de gemeente.

1.2. Doel

Het doel van deze wijziging is om de regels omtrent archeologie om te zetten in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

2. Huidige situatie en nieuwe situatie

2.1. Beschrijving huidige situatie

Op het moment kent de gemeente Groningen een archeologie beleid dat qua regels was weergegeven in de bestemmingsplannen en later omgezet in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Voor het gebied Stadshavens gelden al de nieuwe regels van het omgevingsplan. In dit gebied met de nieuwe regels hebben we ook regels die de archeologische waarden beschermen, deze regels zijn ook geschikt om toe te passen op de rest van de gemeente. Om dit te realiseren moeten we de bestaande regels op een breder gebied van toepassing verklaren

2.2. Beschrijving nieuwe situatie

Wat verandert er?

Deze wijziging maakt geen nieuwe activiteiten mogelijk, maar verwerkt bestaande regels op basis van de nieuwste kennis over archeologie in de bodem van de gemeente. Het nieuwe deel van het omgevingsplan bevat al regels voor archeologie die van toepassing zijn voor deze wijziging. In verband met een technische aanpassing zullen deze regels worden aangepast om de nieuwe situatie mogelijk te maken. De wijziging van de bestaande regels leidt echter niet tot inhoudelijke veranderingen.

Invoering van voorrangsregels

Bij de nieuwe regels worden ook voorrangsregels ingevoerd. Deze regels zorgen ervoor dat het gemeentelijke archeologiebeleid toepasbaar is in delen van de gemeente die nog niet onder de nieuwe regels vallen.

Wat is een voorrangsregel?

Een voorrangsregel is een regel die wordt toegevoegd aan het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Deze regel heeft voorrang boven de andere planregels van het tijdelijke omgevingsplan die ermee in strijd zijn. De voorrangsregels vertalen het archeologiebeleid van de gemeente naar de praktijk. Ze stellen dat voor bepaalde activiteiten in de bodem een vergunning vereist is om de archeologische waarden van de gemeente te beschermen. Door voorrangsregels toe te voegen aan het tijdelijke omgevingsplan kunnen conflicterende activiteiten niet meer zonder een omgevingsvergunning (Buitenplanse omgevingsplanactiviteit, Bopa) worden uitgevoerd.

Samenvatting

Met deze wijziging wordt het archeologiebeleid omgezet naar het omgevingsplan. Er worden geen praktische wijzigingen doorgevoerd, behalve de beleidsupdate

3. Toetsing aan beleid

3.1. Toetsing rijksbeleid.

Het beleid van de rijksoverheid is neergelegd in verschillende beleidsdocumenten en regelgeving. De beleidsdocumenten en regelgeving die in dit hoofdstuk worden besproken zijn: de Nationale Omgevingsvisie, Instructieregels Rijksoverheid en de Ladder voor duurzame verstedelijking.

3.1.1. Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

3.1.1.1. Algemeen

Nederland staat voor grote uitdagingen die van invloed zijn op onze fysieke leefomgeving. Complexe opgaven zoals verstedelijking, verduurzaming en klimaatadaptatie zijn nauw met elkaar verweven. Dat vraagt een nieuwe, integrale manier van werken waarmee keuzes voor onze leefomgeving sneller en beter gemaakt kunnen worden. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zorgt voor een gezamenlijke aanpak en leidt tot een duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. Dit is nodig om onze doelen te halen en is een zaak van overheid en samenleving.

3.1.1.2. Vier prioriteiten

1. Ruimte voor klimaatadaptieve en energietransitie

Opgave: In 2050 is Nederland klimaatbestendig en waterrobuust. Dit vraagt om maatregelen in de leefomgeving. Tegelijkertijd dragen deze maatregelen bij aan de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Hiermee ontstaan ook kansen voor de natuur.

Opgave: In 2050 heeft Nederland een duurzame energievoorziening. Het realiseren van een duurzame energievoorziening vraagt om ruimte. De benodigde ruimte is ook voor het uitvoeren van andere activiteiten relevant. Het is van belang dat het realiseren van duurzame energievoorzieningen worden gecombineerd met andere activiteiten. Door het gebruik van ruimte te clusteren wordt versnippering van landschap voorkomen. Hierdoor wordt de ruimte zo efficiënt mogelijk benut. Het Rijk zet zich in door het maken van ruimtelijke reserveringen voor het hoofdenergiesysteem op nationale schaal.

2. Duurzaam economisch groeipotentieel

Opgaven: Nederland werkt toe naar een duurzame, circulaire, kennisintensieve en internationaal concurrerende economie in 2050. Daarmee kan Nederland haar positie handhaven in de top vijf van meest concurrerende landen ter wereld. Het Rijk zet in op een innovatief en sterk vestigingsklimaat met een goede kwaliteit op leven. Belangrijk is dat de Nederlandse economie toekomstbestendig wordt. Deze economie is concurrerend, duurzaam en circulair.

3. Sterke en gezonde steden en regio's

Opgaven: In steden en stedelijke regio's zijn vooral locaties nodig voor wonen en werken. Hierbij is de voorkeur voor binnen de bestaande stadsgrenzen. Hierdoor blijft de open ruimte tussen stedelijke regio's behouden. Dit vraagt optimale afstemming op investeringen in mobiliteit. Voorafgaand aan de keuze van verstedelijkingslocaties moet helder zijn welke randvoorwaarden de leefomgevingskwaliteit en -veiligheid stelt. Ook moet duidelijk zijn welke maatregelen nodig zijn om kwaliteit en veiligheid te waarborgen. Op deze manier blijft in steden en regio's de gezondheid gewaarborgd.

4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Opgaven: Er ontstaat een nieuw perspectief voor de Nederlandse landbouwsector als koploper in de duurzame kringlooplandbouw. Een goed verdienpotentieel voor bedrijven wordt gecombineerd met een minimaal effect op de omgevingskwaliteit van lucht, bodem en water. In alle gevallen zetten we in op ontwikkeling van de karakteristieke eigenschappen van het Nederlandse landschap. Dit vertegenwoordigt een belangrijke cultuurhistorische waarde.

Verrommeling en versnippering, bijvoorbeeld door wildgroei van distributiecentra, is dat ongewenst en wordt tegengegaan.

3.1.1.3. Afwegingsprincipes

Niet alles kan en niet alles kan overal. De druk vanuit allerlei sectoren (wonen, landbouw, natuur, water, luchtvaart, bereikbaarheid, duurzame energie & klimaat en defensie) op de fysieke leefomgeving is groot. Dit geldt voor de boven- en ondergrond.

De druk op de fysieke leefomgeving in Nederland is zo groot, dat belangen soms botsen. Het streven is combinaties te maken en win-win situaties te creëren, maar dit is niet altijd mogelijk. Soms zijn er scherpe keuzes nodig en moeten belangen worden afgewogen. De NOVI gebruikt hiervoor afwegingsprincipes:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies
   In het verleden is scheiding van functies rigide gehanteerd. Met de NOVI wordt gezocht naar maximale combinatiemogelijkheden tussen functies, gericht op een efficiënt en zorgvuldig gebruik van onze ruimte.
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal
   Het verschilt tussen gebieden wat de optimale balans is tussen bescherming en ontwikkeling en tussen concurrentiekracht en leefbaarheid. Sommige opgaven en belangen wegen in het ene gebied zwaarder dan in het andere.
3. Afwentelen wordt voorkomen
   Het is van belang dat de leefomgeving zoveel mogelijk voorziet in mogelijkheden en behoeften van de huidige generatie inwoners, zonder dat dit ten koste gaat van die van toekomstige generaties.

3.1.2. Instructieregels Rijks (Amvb's)

Artikel 8.0b, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalt dat bij een aanvraag om een buitenplanse omgevingsvergunning de instructieregels in hoofdstuk 5 van het Bkl, de provinciale instructieregels en eventuele instructies het beoordelingskader vormen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Uit het tweede lid van artikel 8.0b van het Bkl volgt dat de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit geweigerd wordt als:

a. de activiteit zou leiden tot een situatie die niet is toegelaten op grond van instructie(regel)s;
b. de omgevingsplanactiviteit betrekking heeft op een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan (opvolger van het voorbereidingsbesluit);
c. de omgevingsplanactiviteit het uitvoeren van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld door provincie of Rijk, belemmert.

Hieronder zijn de hoofdonderwerpen opgesomd waarvoor het Bkl instructieregels bevat:

- waarborgen van veiligheid (paragraaf 5.1.2);
- beschermen van waterbelangen (paragraaf 5.1.3);
- beschermen van gezondheid en milieu (paragraaf 5.1.4), waaronder instructieregels voor de kwaliteit van de buitenlucht, trillingen, geluid en geur en bodemkwaliteit;
- beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed (paragraaf 5.1.5), waaronder de ladder voor duurzame verstedelijking;
- het behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6) voor autowegen, buisleidingen, natuur- en recreatiegebieden;
- het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7), waaronder landsverdediging en nationale

veiligheid, elektriciteitsvoorziening, rijksvaarwegen en luchtvaart, fiets- en wandelroutes, aanwijzing van woningbouwcategorieën;
- het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8).

Daarnaast bevat afdeling 5.2 van het Bkl instructieregels voor de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving. In heel bijzondere gevallen kunnen B&W de Minister vragen om een ontheffing van bepaalde instructieregels te verlenen. Dit volgt uit afdeling 5.3 van het Bkl.

In de onderbouwing van de Bopa moet worden ingegaan op de bovengenoemde onderwerpen, wanneer deze relevant zijn voor de betreffende ontwikkeling. Per onderwerp dient een toetsing plaats te vinden.

Hierna is een uitwerking gegeven inzake de Ladder voor duurzame verstedelijking, omdat deze in de praktijk veel voorkomt.

3.1.3. Ladder voor duurzame verstedelijking

De ladder voor duurzame verstedelijking is geïntroduceerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Dit is de voorganger van de NOVI. Deze ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen (artikel 3.1.6 lid 2 Besluit ruimtelijke ordening). De ladder uit artikel 3.1.6 lid 2 Bro is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet beleidsneutraal omgezet naar het Besluit kwaliteit leefomgeving en staat in artikel 5.129g Bkl. Dit geldt ook voor de reeds opgebouwde jurisprudentie. Artikel 5.129g Bkl bevat een instructieregel voor gemeenten bij het wijzigen van het omgevingsplan.

Artikel 5.129g Bkl legt geen grens vast over wat voldoende substantieel is. In uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is een lijn uitgezet. Er is een overzichtsuitspraak (ECLI:NL:RVS:2017:1724) over de ladder voor duurzame verstedelijking. De afdeling geeft hierin geen harde ondergrenzen, maar stelt 'in beginsel' grenzen. Bij het beschrijven van de behoefte dient te worden uitgegaan van het saldo van de aantoonbare vraag naar de voorgenomen ontwikkeling verminderd met het aanbod in planologische besluiten, ook als het feitelijk nog niet is gerealiseerd.

Uit artikel 8.0b Bkl volgt dat de ladder voor duurzame verstedelijking uit artikel 5.129g Bkl ook van toepassing is op de beoordeling van een omgevingsvergunning voor een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (Bopa). Artikel 5.129g Bkl is van toepassing op een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelvoorziening of een andere stedelijke ontwikkeling en die voldoende substantieel is.

Wanneer een aanvraag voor een omgevingsvergunning (Bopa) betrekking heeft op een nieuwe stedelijke ontwikkeling, wordt rekening gehouden met zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand. Als deze stedelijke ontwikkeling buiten het stedelijk groen aan de rand van bebouwd gebied plaatsvindt, worden er mogelijkheden onderzocht om binnen het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing aan de behoeften te voldoen.

De ladder voor duurzame verstedelijking is bij ruimtelijke ontwikkelingen niet van toepassing als geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Of sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de omgeving.

3.1.4. Conclusie

Toetsing aan de NOVI

De voorliggende wijziging heeft geen betrekking op de in de NOVI genoemde plannen. De wijziging veranderd de bestaande regels omtrent de bescherming van de archeologische verwachting, deze update van het archeologie beleid is positief voor de culturele waarden van de gemeente.

Toetsing Instructieregels Rijksoverheid (AMvB's)

De instructieregels van het rijk verplichten de gemeenten om cultureel erfgoed te beschermen, artikel 5.130 Bkl. Door het gemeentelijke archeologie beleid te actualiseren verzekerd de gemeente Groningen dat het voldoet aan deze instructie. Hiermee wordt uitwerking gegeven aan het Bkl.

Toetsing 'Ladder voor duurzame verstedelijking'

De omgevingsplanwijziging maakt geen nieuwe bouwmogelijkheden mogelijk hierdoor is geen sprake van een stedelijke ontwikkeling.

3.2. Toetsing provinciaal beleid/ provinciale verordening

Het provinciaal beleid is verwoord in tal van plannen. Het belangrijkste plan betreft de Omgevingsvisie Groningen en de daarbij behorende Omgevingsverordening Groningen.

3.2.1. Omgevingsvisie provincie Groningen

Een belangrijk doel van de Omgevingsvisie is om op strategisch niveau samenhang aan te brengen in het beleid voor de fysieke leefomgeving. Daarom zijn in deze Omgevingsvisie zoveel mogelijk de visies op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, landschap en cultureel erfgoed, natuur, verkeer en vervoer, water, milieu en gebruik van natuurlijke hulpbronnen samengevoegd en inhoudelijk met elkaar verbonden. Er zijn ook onderdelen opgenomen van het provinciale beleid voor economie, energie en cultuur en welzijn, voor zover die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving.

In deze Omgevingsvisie zijn al het provinciale beleid dat op een of andere manier raakt aan de fysieke leefomgeving geformuleerd en geordend in vijf samenhangende thema's en elf provinciale 'belangen':

Ruimte

1. Ruimtelijke kwaliteit
2. Aantrekkelijk vestigingsklimaat
3. Ruimte voor duurzame energie
4. Vitale landbouw

Natuur en landschap

5. Beschermen landschap en cultureel erfgoed
6. Vergroten biodiversiteit

Water

7. Waterveiligheid
8. Schoon en voldoende water

Mobiliteit

9. Bereikbaarheid

Milieu

10. Tegengaan milieuhinder
11. Gebruik van de ondergrond

3.2.2. Omgevingsverordening Groningen

De Omgevingsverordening is een instrument waarin het beleid uit de Omgevingsvisie Groningen doorwerkt. De Omgevingsverordening is het provinciaal juridisch instrument dat wordt ingezet voor de doorwerking van de Omgevingsvisie en de juridische borging.

De juridische beoordeling van de voorrangsregel(s) aan de POV staat weergegeven in hoofdstuk 4.

3.2.3. Conclusie

Toetsing aan de Omgevingsvisie provincie Groningen

Een van de doelen van de Omgevingsverordening Groningen is “een evenwichtige toedeling van functies aan locaties”. Met deze wijziging verzekeren wij het behoud van mogelijke archeologische waarden binnen de gemeente via het omgevingsplan.

De wijziging is niet in strijd met de omgevingsverordening van de provincie Groningen

Toetsing aan de Omgevingsverordening provincie Groningen

De juridische beoordeling van de voorrangsregel(s) aan de POV staat weergegeven in hoofdstuk 4.

3.3. Toetsing beleid waterschap

Gemeente Groningen valt onder het werkingsgebied van twee waterschappen. Het waterschap Hunze en Aa’s en het waterschap Noorderzijlvest zijn binnen onze gemeente verantwoordelijk voor het waterbeheer. Het waterschap zorgt onder andere voor genoeg en schoon water en wateroverlast.

Het werkingsgebied van de voorrangsregel valt onder het gebied waar het waterschap Hunze en Aa’s verantwoordelijk is voor de waterstaatkundige verzorging.

3.3.1. Waterschapsverordening Hunze en Aa’s’

De waterschapsverordening is de verordening op grond van de Omgevingswet waarin vrijwel alle regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen als het gaat om water.

De eerste versie van de waterschapsverordening is grotendeels een beleidsneutrale omzetting van de Keur waterschap Hunze en Aa’s 2010 en de bijbehorende algemene regels. In de waterschapsverordening staan regels over activiteiten van burgers, bedrijven en mede-overheden die van invloed zijn op het watersysteem, de waterveiligheid en de zuiveringtechnsiche werken (rioolwaterzuiveringsinstallaties, RWZI).

3.3.2. Conclusie

Toetsing aan de Waterschapsverordening Hunze en Aa’s

Het voorliggende plan voorziet niet in een significante toename van verharding, deze wijziging zelf laat namelijk geen nieuwe ontwikkelingen toe. De voorliggende wijziging bevat geen belangen voor het waterschap, de wijziging is daarmee akkoord met de het beleid van het waterschap.

3.4. Toetsing gemeentelijk beleid

Het gemeentelijke beleid betreft een tal van relevante onderwerpen. Hieronder staat het gemeentelijke beleid uiteengezet. Ook staat er in hoeverre het plan voldoet aan het genoemde beleid.

3.4.1. Omgevingsvisie Levende Ruimte

Door de samenvoeging van Groningen met de landelijke gemeenten Haren en Ten Boer is het grondgebied van de gemeente meer dan verdubbeld; stad en landelijk gebied zijn samengegaan met elk hun eigen vraagstukken en thema's. Daarnaast groeit de gemeente flink in inwoners en banen. De groei wordt opgevangen in de bestaande stad, waarbij de groene ruimte in het landelijk gebied tussen de stad en de omliggende dorpen open wordt gehouden. Hierbij moet evenwicht bestaan tussen verschillende functies, belangen, wensen en de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving. Hoe de gemeente dat gaat doen, staat beschreven in een omgevingsvisie.

De (voormalige) gemeente Groningen heeft in 2018 een omgevingsvisie vastgesteld. Vanwege bovenstaande ontwikkelingen en nieuwe opgaven die op de gemeenten afkomen, is het perspectief van de gemeente verruimd en meer divers gemaakt. Daarnaast zijn nieuwe thema's op de gemeentelijke agenda gezet. Tot slot heeft de coronacrisis naast sociale gevolgen ook een economische en ruimtelijk impact gehad. Een en ander heeft ertoe geleid dat het tijd is om de omgevingsvisie 'The Next City : Groningen in 2030' uit 2018 te actualiseren. Op 26 januari 2022 heeft de gemeenteraad de omgevingsvisie 'Levende Ruimte' vastgesteld.

De opgaven uit de Next City zijn vertaald naar een strategie op vijf onderdelen:

- faciliteren van de groei van de gemeente;
- de werkgelegenheid groeit mee in stad en regio;
- de groeiende gemeente blijft leefbaar, veilig en aantrekkelijk voor alle inwoners;
- de energietransitie wordt versneld;
- iedereen doet mee en helpt mee in een gezonde groeiende gemeente.

Naast deze strategiepunten gaat de omgevingsvisie Levende Ruimte ook in op gebiedsontwikkelingen en de instrumenten van de Omgevingswet.

3.4.2. Verordening afvoer hemel- en grondwater Groningen 2023

Groningen kan onder druk komen te staan door veranderingen in het klimaat. De gemeente Groningen wil dit tegengaan met maatregelen voor klimaatadaptatie. In de ‘Uitvoeringagenda Klimaatbestendig Groningen’ heeft de gemeente Groningen de ambitie geformuleerd in 2050 klimaatbestendig te zijn. De toename van hitte, droogte en zwaardere neerslag zorgen voor overlast en schade. Deze klimaatontwikkelingen vragen een klimaatadaptieve aanpak ter voorkoming van nadelige gevolgen zoals wateroverlast, overstromingen, hitte en langdurige periodes van droogte. Dit geldt voor zowel bestaande bouw als nieuwbouw.

Deze veranderende situatie vraagt ook om een andere omgang met water. Daaraan wordt uitvoering gegeven in deze verordening. Het scheiden van vuil water en schoon hemel- en grondwater is nodig om de belasting van het vuilwaterriool en de rioolwaterzuivering te beperken. Berging van hemelwater is onder meer van belang om wateroverlast te voorkomen en droogte tegen te gaan. De gemeenteraad heeft de zorgplichten voor stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwater in het Groninger Water en Rioleringsplan (GWRP 2020-2024) geformuleerd, waar ook de basis voor de inzet van deze verordening is gelegd.

De grondslag voor deze verordening is Artikel 10.32a van de Wet milieubeheer. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de Wet milieubeheer worden aangepast. In het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht worden, anders dan in het huidige recht, veel milieuregels overgelaten aan de gemeente. In de Omgevingswet is daarom geen specifieke grondslag meer opgenomen voor regels over het lozen van hemelwater en grondwater. De bevoegdheid om regels te stellen over activiteiten in de fysieke leefomgeving – waaronder het lozen van hemelwater,

grondwater en ander afvalwater in de bodem of riolering – zal in het nieuwe stelsel worden ontleend aan artikel 2.4 en 4.1 van de Omgevingswet.

In de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald dat verordeningen op grond van artikel 10.32a van de Wet milieubeheer bij inwerkingtreding van de wet van rechtswege onderdeel uitmaken van het omgevingsplan van de gemeente. Deze verordening zal dus bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel zijn van het omgevingsplan van de gemeente Groningen. Om die reden is bij de instrumentkeuze in deze verordening alvast voorgesorteerd op het instrumentarium van de Omgevingswet. Dat uit zich in het gebruik van de omgevingsvergunning en maatwerkvoorschriften.

De voorliggende wijziging zal waar nodig ingaan op deze verordening.

3.4.3. Toetsing aan het gemeentelijk beleid

De bovenstaande beleidsstukken zullen per aspect bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden aangehaald als zij van belang zijn.

3.5. Overige regelingen

3.5.1. Aanbesteding

Wanneer de gemeente werken (bijv. bouwkundige en civieltechnische werken zoals de aanleg van een weg), leveringen (bijv. aankoop, huur, lease en huurkoop van producten en diensten (bijv. schoonmaakdiensten of beveiliging) wil kopen bij een bedrijf geldt het aanbestedingsrecht. Door de regels van het aanbestedingsrecht kan de gemeente integer inkopen. De gemeente krijgt door aanbesteding de beste kwaliteit voor een zo goed mogelijke prijs. Bedrijven krijgen door het aanbestedingsrecht een eerlijke kans om een overheidsopdracht te winnen.

Conclusie

Voor de wijziging van het omgevingsplan via een voorrangsregel is het aanbestedingsrecht niet van toepassing. Voor de wijziging van het omgevingsplan nemen wij geen dienst af bij een bedrijf. Het wijzigingsbesluit wordt namelijk gemaakt door de ambtelijke organisatie van gemeente Groningen.

3.5.2. Dienstenrichtlijn

Ondernemers moeten zich in Nederland vrij kunnen vestigen of tijdelijk hun diensten kunnen aanbieden. Ze kunnen hun zaken met de verschillende overheden bij één loket afhandelen. De Dienstenrichtlijn bepaalt dat elk land in de Europese Unie zo'n loket heeft. De Dienstenrichtlijn stelt eisen aan overheden. De overheid moet bijvoorbeeld controleren of nieuwe wet- en regelgeving niet in strijd is met de Dienstenrichtlijn.

De gemeente moet rekening houden met de Dienstenrichtlijn bij de toepassing van haar bevoegdheden.

Conclusie

Het toevoegen van deze voorrangsregel aan het omgevingsplan is niet in strijd met de Dienstenrichtlijn.

4. ETFAL (Evenwichtige toedeling van functies aan locaties)

In dit hoofdstuk wordt de gewenste ontwikkeling getoetst aan de verschillende aspecten uit de fysieke leefomgeving. Indien noodzakelijk worden deze aspecten nader gemotiveerd met een onderzoek.

De aspecten die worden behandeld zijn:

- Geluid
- Bodem en grondwater
- Onder- en bovengrondse infrastructuur (kabels en leidingen)
- Luchtkwaliteit
- Omgevingsveiligheid
- Geur
- Milieueffectrapportage
- Milieuzonering
- Lichthinder
- Ecologie
- Groen
- Archeologie
- Cultuurhistorie en landschap
- Trillingshinder
- Water
- Verkeer, parkeren en infrastructuur
- Gezondheid
- Klimaatadaptatie
- Uiterlijk en plaatsing van bouwwerken
- Windhinder duurzaamheid & energie
- Niet gesprongen munitie

4.1. Bodem & grondwater

Besluit kwaliteit leefomgeving

Ter bescherming van de gezondheid en het milieu zijn voor het aspect bodem instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen. De inhoud van deze regels zijn via het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet opgenomen in paragraaf 5.1.4.5 van het Bkl. Het aanvullingsbesluit bepaalt voor welke activiteiten kan worden volstaan met een melding. Er worden drie basisvormen van bodemgebruik onderscheiden: landbouw/natuur, wonen en industrie. De kaders zijn gebaseerd op de risicogrenswaarden die voor de betreffende situaties zijn afgeleid.

De algemene doelstelling van het bodembeleid is het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem en het faciliteren van het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem. Dit doet de gemeente door in onderlinge samenhang de volgende onderwerpen te regelen:

- bescherming van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen
- evenwichtige toedeling van functies aan locaties, rekening houdende met de kwaliteit van de bodem
- duurzaam en doelmatig beheer van de resterende historische verontreinigingen en -aantastingen. De gemeente stelt de waarde voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem vast. Deze waarde mag niet hoger zijn dan het blootstellingsniveau van het maximaal toelaatbaar risico voor de mens. Dit is opgenomen in bijlage VA van het Bkl. De toelaatbare kwaliteit van de bodem is een voorwaarde voor bouwen op verontreinigde bodem en is geen omgevingswaarde. Het Rijk stelt instructieregels aan gemeenten voor het toelaten van een bouwactiviteit op een bodemgevoelige locatie. De gemeente moet:
    - de waarde vaststellen waarboven er bij de realisatie van gebouwen op bodemgevoelige locaties maatregelen nodig zijn (artikel 5.89i en 5.89j Bkl)
    - aangeven welke sanerende of andere beschermende maatregelen nodig zijn bij overschrijding van de waarde (artikel 5.89k)
    - een meldingsplicht instellen voor locaties die op grond van het omgevingsplan niet vergunningplichtig zijn (artikel 5.89l Bkl)
    - een bepaling opnemen over de ingebruikname (artikel 5.89m Bkl)

De regels voor zowel een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als het beschermen van de gezondheid en van het milieu, in het bijzonder van de bodemkwaliteit.

Omgevingsverordening provincie Groningen (POV)

De afdelingen 3.8 en 4.6 van de provinciale omgevingsverordening bevatten regels over hoe de gemeente moet omgaan met grondwaterverontreiniging. Als een grenswaarde overschreden wordt dan dient de grond gesaneerd te worden.

Activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden (Afdeling 4.7)
Deze afdeling gaat over het beschermen van grondwaterbeschermingsgebieden. De provincie wil verzekeren dat de grondwaterwinninggebieden voldoende beschermd worden en hebben daarom enkele regels opgesteld. De gemeente moet rekening houden met deze regels.

Activiteiten met betrekking tot gesloten stortplaatsen (Afdeling 4.8)
Deze afdeling gaat over activiteiten in, op, onder of over een gesloten stortplaats als bedoeld in artikel 8.47, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer. Als een wijziging betrekking heeft op een stortplaats dan moet de gemeente rekening houden met deze provinciale regels.

Toetsing initiatief aan omgevingsaspect bodem en grondwater
De voorliggende wijziging veroorzaakt geen grondwaterverontreiniging en is daarmee dan ook niet in strijd met de regels van de provinciale verordening op dit gebied. De voorliggende wijziging vindt niet plaats in een waterwinningsgebied, deze wijziging is daarmee niet in strijd met de provinciale omgevingsverordening. De voorliggende wijziging gaat niet over een stortplaats en is daarom ook niet in strijd met deze regels.

Conclusie
De voorrangsregel is niet in strijd met het omgevingsaspect bodem en grondwater.

4.2. Onder- en bovengrondse infrastructuur (kabels en leidingen)

Ondergrondse kabels en leidingen zijn belangrijk voor het transport van data, elektriciteit en stoffen zoals gas en water. Sommige ondergrondse (hoogspannings)leidingen kunnen een risico opleveren voor de omgeving. De Omgevingswet en andere wetten bevatten regels en instrumenten om dit te voorkomen of om dit zoveel mogelijk te beperken.

Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (Wibon)
Doel van de Wibon is gevaar of economische schade door beschadiging van ondergrondse kabels of leidingen te voorkomen. Het gaat dan om water-, elektriciteit-, gas- en telecomleidingen. Netbeheerders zijn door deze wet verplicht om informatie te geven over de ligging van hun kabels en leidingen.

Degene die de mechanische graafwerkzaamheden uitvoert of laat uitvoeren, is de grondroerder. Een grondroerder is verplicht informatie over de ligging van eventuele ondergrondse kabels en leidingen op de graaflocatie op te vragen. Dit moet gebeuren vóór de graafwerkzaamheden beginnen. Het Kadaster regelt dat de melder informatie krijgt over de ligging van eventuele ondergrondse kabels en leidingen op de graaflocatie.

De Wibon is niet opgegaan in de Omgevingswet.

Gemeentelijke regels
Het omgevingsplan kent meerdere regels die in kunnen gaan op de ondergrondse en bovengrondse infrastructuur. Eerst hebben we een scheiding tussen het tijdelijke en het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het tijdelijke deel van het omgevingsplan staan de regels in de ruimtelijke regels (onder andere bestemmingsplannen en beheersverordeningen) en de bruidsschat.

In het nieuwe deel van het omgevingsplan zullen regels komen te staan die gericht zijn op ruimtelijke inpassing van buisleidingen en regels die zich richten op de feitelijke aanleg.

Toetsing initiatief aan omgevingsaspect onder- en bovengrondse infrastructuur

De voorgenomen voorrangsregel ziet niet op een activiteit waarbij ingrepen worden verricht aan de onder- en bovengrondse infrastructuur.

Conclusie

De voorrangsregel is niet in strijd met het omgevingsaspect onder- en bovengrondse infrastructuur.

4.3. Milieueffectrapportage

Wettelijk kader

De Omgevingswet kent twee vormen voor plannen en projecten waarbij een milieueffectrapportage moet worden gemaakt. Dit zijn plannen waarvoor de *Plan-MER* geldt of projecten waarvoor de *Project-Mer* geldt.

Plan-MER

Plan-MER ondersteunt de overheid bij strategische afwegingen over 'wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven' plannen, zoals omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen en voorkeursbeslissingen bij projectbesluiten. Het milieueffectrapport en plan gaan dan bijvoorbeeld over nieuw omgevingsbeleid, tracés voor hoogspanningsverbindingen of de keuze van locaties voor duurzame energie, woningen of bedrijven.

Milieueffectrapportage is conform artikel 16.36 Omgevingswet verplicht bij een plan als:

- het plan kaders stelt voor projecten in het plangebied waarvoor volgens het Omgevingsbesluit een project-mer of een mer-beoordeling verplicht is, of;
- de ontwikkelingen binnen het plan mogelijk tot significante gevolgen leiden voor Natura 2000-gebieden waardoor een Passende beoordeling (een wettelijk voorgeschreven beoordeling van gevolgen voor Natura 2000-gebieden) nodig is.

De plan-mer-beoordeling kan een uitzondering vormen op deze situaties. De eerste voorwaarde is dat een plan over projecten gaat die zelf mer-beoordelingsplichtig zijn. De tweede voorwaarde is dat het plan over een klein gebied op gemeentelijk niveau gaat óf een kleine wijziging van een plan omvat. Als aan die voorwaarden is voldaan, mag het bevoegd gezag eerst beoordelen of het plan aanzienlijke milieueffecten heeft, en dus of een milieueffectrapport nodig is.

Daarnaast is plan-mer-beoordeling aan de orde als een plan kaders stelt voor andere projecten dan de projecten uit bijlage V Omgevingsbesluit. In de praktijk is er snel sprake van 'kaderstelling', waardoor deze vorm van de plan-mer-beoordeling in veel gevallen verplicht is.

Project- Mer

Onderdeel van de beoordeling is een toets aan de regels over een milieueffectrapportage. Dit gebeurt overeenkomstig paragraaf 16.4.2 van de Omgevingswet en afdeling 11.2 van het Omgevingsbesluit.

Of een besluit over een project-mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig is, kan worden afgeleid uit bijlage V bij het Omgevingsbesluit, in samenhang met de artikelen 11.6 en 11.8 van het Omgevingsbesluit.

Bijlage V heeft als ingang (eerste kolom) de omschrijving van het project van de initiatiefnemer. In kolom 4 staan de besluiten genoemd waarvoor dan de mer-verplichtingen gelden. Het gaat dan om besluiten waarmee de toestemming voor het project wordt verleend. In dit geval is dat de

omgevingvergunning. Het betreft dan overigens altijd een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit (of een ontgrondingenactiviteit, wateractiviteit e.d.). Daarnaast kunnen de mer-verplichtingen nog gelden voor enkele bijzondere besluiten uit andere wetten, zoals de vergunning op basis van de Kernenergiewet.

Of er voor het besluit een mer-plicht of een mer-beoordelingsplicht geldt, volgt uit de tweede en derde kolom. Als het project voldoet aan de voorwaarden van kolom 2, geldt een mer-plicht. Anders geldt een merbeoordelingsplicht, tenzij ook in kolom 3 nog voorwaarden staan.

Er wordt onder de Omgevingswet geen onderscheid meer gemaakt tussen een formele en vormvrije m.e.r.- beoordeling op grond van aangewezen drempelwaarden. Er is nog maar één mer-beoordelingsprocedure.

Toetsing initiatief aan omgevingsaspect milieueffectrapportage
Voor de voorgenomen voorrangsregel hoeft geen Plan-MER of Project-Mer worden doorlopen. De voorrangsregel maakt geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Hiermee is het aannemelijk dat er geen milieueffecten zullen optreden.

Conclusie
De voorrangsregel is niet in strijd met de omgevingsaspect milieueffectrapportage.

4.4. Milieuzonering

Onder de Omgevingswet worden aspecten als geluid- en/of geurhinder niet meer in het milieuspoor geregeld. De gemeente moet in haar omgevingsplan regels opnemen voor activiteiten die geluid en/of geurhinder veroorzaken.

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet stonden regels over produceren van geluid en geur in het Activiteitenbesluit of werd een activiteit dat geluid- en/of geurhinder veroorzaakt gerealiseerd met een milieuvergunning.

De VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) heeft besloten dat de VNG-handreiking ‘Bedrijven en milieuzonering’ uit 2009 niet meer goed past bij het integrale karakter van de Omgevingswet (en het omgevingsplan). In deze VNG-handreiking stonden geaccepteerde richtafstanden per bedrijfsactiviteit opgenomen.

De VNG heeft in 2019 een nieuwe handreiking gemaakt ‘Handreiking milieuzonering nieuwe stijl’. In de handreiking staat per bedrijfsactiviteit de beschikbare gebruiksruimte die voor het uitvoeren van activiteiten nodig is beschreven. Dit heeft voornamelijk betrekking op geluid. De werkelijke milieubelasting van een bedrijfsactiviteit is bepalend voor de afweging of een activiteit op een bepaalde locatie past. De richtafstand is dus niet meer doorslaggevend.

De systematiek uit de VNG-handreiking ‘Bedrijven en milieuzonering’ is bij de totstandkoming van onze bestemmingsplannen (die nu deel uitmaken van het tijdelijk deel omgevingsplan van rechtswege) in acht genomen. Zolang die bestemmingsplannen nog van kracht zijn wordt deze systematiek nog toegepast.

Toetsing initiatief aan omgevingsaspect milieuzonering
De voorrangsregel maakt geen nieuwe activiteit mogelijk waarbij geluid en/of geurhinder kan ontstaan. Hierdoor hoeft de voorrangsregel niet worden beoordeeld aan milieuzonering

Conclusie

De voorrangsregel is niet in strijd met de omgevingsaspect milieuzonering.

4.5. Archeologie, cultuurhistorie en landschap

In deze paragraaf wordt behandeld wanneer bij een activiteit rekening moet worden gehouden met de aanwezige cultureel erfgoed en werelderfgoed.

Wettelijk kader

Cultureel erfgoed: monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten, cultuurlandschappen en, voor zover dat voorwerp is of kan zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan, ander cultureel erfgoed als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet.

Werelderfgoed: op het grondgebied van Nederland gelegen cultureel en natuurlijk erfgoed dat op grond van het werelderfgoedverdrag is opgenomen in de Lijst van het Werelderfgoed.

Besluit kwaliteit leefomgeving

De wetgever heeft in het Bkl instructieregel gesteld aan provincie Groningen met het oog op het op het opnemen van regels in de provinciale omgevingsverordening over het behoud van werelderfgoed en cultureel erfgoed (artikel 7.4 Bkl). Ook voor gemeenten heeft de wetgever in het Bkl een instructieregel opgenomen over het opnemen van regels in het omgevingsplan over het behoud van cultureel erfgoed (artikel 5.130 Bkl).

Archeologie

Initiatiefnemers hebben op basis van de Erfgoedwet een archeologische zorgplicht bij projecten waarbij de bodem wordt verstoord. Bij het voornemen om een activiteit te verrichten die effecten heeft op de bodem is het van belang dat een onderzoek naar archeologie (archeologisch vooronderzoek) plaatsvindt. Als uit het vooronderzoek blijkt dat in het projectgebied behoudenswaardige archeologische vindplaatsen aanwezig zijn, dan kan de initiatiefnemer verplicht worden om hiermee rekening te houden. Dit kan leiden tot aanpassing van de plannen, waardoor de vindplaatsen behouden blijven, of tot een archeologische opgraving en publicatie van de resultaten.

Cultuurhistorie

Onder cultuurhistorische waarden worden alle structuren, elementen en gebieden bedoeld die cultuurhistorisch van belang zijn. Zij vertellen iets over de ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse cultuurlandschap. Vaak is er een sterke relatie tussen aardkundige aspecten en cultuurhistorische aspecten.

Omgevingsverordening provincie Groningen (POV)

Afdeling 3.2 (Omgevingskwaliteit)

De provincie heeft in afdeling 3.2 (instructie)regels opgenomen voor het beschermen van cultuurhistorisch erfgoed, voor zover het gaat over de hoofdvorm van de karakteristieke en beeldbepalende gebouwen in het buitengebied en het aardbevingsgebied. De provincie heeft het slopen van een karakteristiek gebouw als omgevingsplanactiviteit aangewezen (artikel 3.5) en een instructieregel opgenomen voor gemeenten om in het omgevingsplan regels te stellen ter bescherming van de hoofdvorm van karakteristieke en beeldbepalende gebouwen (artikel 3.6). Ook bij de wijziging van een functie in het buitengebied in het omgevingsplan moet de gemeente inzichtelijke maken of het past binnen de bestaande stedenbouwkundige, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten van het gebied (artikel 3.7).

Afdeling 3.6 (Landschap)
De provincie heeft in afdeling 3.6 regels opgenomen ter bescherming van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden. In paragraaf 3.6.2 staan instructieregels die betrekking hebben op de bescherming van landschappen, zoals essen, esgehuchten en wierden.

Een voorbeeld van een instructieregel is artikel 3.88 van de omgevingsverordening (Aanwijzing en instructieregel essen).

In dit artikel is neergelegd dat de provincie op haar grondgebied het landschapstype 'essen' heeft aangewezen en geometrisch heeft begrensd. Dit artikel bevat ook een instructieregel voor gemeenten om in haar omgevingsplan het landschapstype 'essen' te beschermen.

Toetsing initiatief aan omgevingsaspect(en) archeologie, cultuurhistorie en landschap
De voorgenomen voorrangsregel heeft geen betrekking op een activiteit die gevolgen heeft voor de omgevingsaspecten archeologie, cultuurhistorie en landschap.

Conclusie
De voorrangsregel is niet in strijd met het omgevingsaspect archeologie, cultuurhistorie en landschappen.

4.6. Water

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze bij het toestaan van een activiteit rekening moet worden gehouden met het omgevingsaspect water. Voorafgaand aan het toestaan van een activiteit is het verplicht om bij het toestaan van een nieuwe activiteit de gevolgen voor de waterhuishouding in beeld te brengen. Het is onwenselijk als een activiteit effect heeft op de waterkwaliteit, waterhoeveelheid en waterveiligheid.

Oppervlaktewater
Het water in meren, sloten, plassen, vijvers, kanalen, beekjes en rivieren wordt beschouwd als oppervlaktewater. Het is voor de mens van belang dat de kwaliteit van oppervlaktewater goed is. Het oppervlaktewater wordt ook gebruikt voor de winning van drinkwater. Het rijk, de provincies en de waterschappen zijn verantwoordelijk voor het halen van de waterkwaliteitsdoelen.

Grondwater
Grondwater is een onderdeel van het watersysteem en valt daardoor onder het waterbeheer. Grondwater heeft verschillende functies. Voor de bodem heeft grondwater bijvoorbeeld een dragende functie en is het van belang voor natuur, landbouw, drinkwaterwinning en energievoorziening. Het grondwaterbeheer is een interbestuurlijke verantwoordelijkheid. Dit betekent dat het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen zorgdragen voor de kwaliteit van grondwater.

Wettelijk kader
Kaderrichtlijn Water (KWR)
De Kaderrichtlijn Water is een Europese richtlijn. De doelstelling van de KRW is het realiseren en het behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater. In 2027 moeten alle Europese lidstaten de doelstelling van de KRW hebben gerealiseerd.

Grondwaterrichtlijn (GWR)
De Grondwaterrichtlijn bevat normen voor de goede chemische toestand van grondwater. Dit is een Europese norm die is omgezet naar Nederlandse normen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving heeft de wetgever een omgevingswaarde vastgesteld om de kwaliteit van grondwater te borgen. Dit is de

omgevingswaarde ‘een goede chemische toestand grondwaterlichaam’ (artikel 2.14 Bkl). Deze omgevingswaarde bestaat uit verschillende omgevingswaarden per parameter.

De KRW en de GRW zijn verwerkt in de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit Leefomgeving.

Besluit kwaliteit leefomgeving
De wetgever heeft in het Besluit kwaliteit leefomgeving omgevingswaarden gesteld voor oppervlaktewater en grondwater. Deze omgevingswaarden die gelden voor oppervlaktewater zien onder andere op ‘een goede chemische toestand’ (artikel 2.10 Bkl) en op ‘een goede ecologische toestand’ (artikel 2.11 Bkl). De omgevingswaarden die gelden voor grondwater gaan over ‘een goede kwantitatieve toestand’ (artikel 2.13 Bkl) en op ‘een goede chemische toestand (artikel 2.14 Bkl).

Ook heeft de wetgever een omgevingswaarde vastgesteld voor het winnen van water (artikel 2.15 Bkl) en een omgevingswaarde voor de kwaliteit van een zwemlocatie (artikel 2.19 Bkl).

De provincie kan in haar omgevingsverordening aanvullende omgevingswaarden of afwijkende omgevingswaarden die strenger zijn dan de rijksomgevingswaarden opnemen (artikel 2.9 lid 3 Bkl).

Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat verder instructieregels voor het waterschap (hoofdstuk 6) en de provincie (hoofdstuk 7) over het opnemen van (beoordelings)regels voor activiteiten in hun verordeningen die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater.

Verder heeft de wetgever regels gesteld die in acht moeten worden genomen bij de behandeling van de aanvraag voor omgevingsvergunning ‘milieubelastende activiteit’ waarbij negatieve gevolgen voor de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater kan ontstaan.

De wetgever heeft ook regels gesteld voor de behandeling van de aanvraag voor omgevingsvergunning ‘wateractiviteit’, ‘lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam’ en ‘wateronttrekkingsactiviteit’.

Omgevingsverordening provincie Groningen (POV)
De provincie heeft in haar omgevingsverordening (instructie)regels opgenomen die zien op de bescherming van de kwaliteit van grondwater en de kwaliteit van water in waterwingebieden. Ook heeft de provincie grondwaterbeschermingsgebieden aangewezen die gemeenten in acht moet nemen in het omgevingsplan (artikel 4.31 Pov). De grondwaterbeschermingsgebieden bestaan uit: waterwingebieden, grondwaterbeschermingszones en gebieden met verbod op fysische bodemaantasting.

Een aantal instructieregels zijn:
- de gemeente mag in haar omgevingsplan op een locatie een activiteit toestaan waarbij grondwater wordt gewonnen en opgeslagen (artikel 3.14 Pov);
- de gemeente mag in haar omgevingsplan niet toestaan dat in een grondwaterbeschermingsgebied (aangewezen door de provincie) as mag worden verstrooid (artikel 3.110 Pov);
- de gemeente mag in haar omgevingsplan geen milieubelastende activiteiten toestaan op locaties die gevolgen hebben in de ondergrond van een grondwaterbeschermingsgebied (artikel 3.34 Pov).
- het is verboden om in een waterwingebied milieubelastende activiteiten toe te staan (artikel 4.47 Pov).

Waterschapsverordening Hunze en Aa's
In de waterschapsverordening staan regels over activiteiten van burgers, bedrijven en mede-overheden die van invloed zijn op het watersysteem, de waterveiligheid en de zuiveringtechnsiche werken (rioolwaterzuiveringsinstallaties, RWZI).

De waterschapsverordening bevat regels (hoofdstuk 4) voor activiteiten waarbij de bodem (aanvullen grondwater) wordt geïnfiltreerd met water. Ook staan in de waterschapsverordening regels (hoofdstuk 3) over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.

Gemeentelijke regels
Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet had de gemeenteraad op grond van artikel 10.32a van de Wet Milieubeheer de mogelijkheid om een verordening vast te stellen over de afvoer van hemel- en grondwater.

Verordening afvoer hemel- en grondwater Groningen 2023
De gemeenteraad heeft op 20 december 2023 de 'Verordening afvoer hemel- en grondwater' vastgesteld. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de verordening via het overgangsrecht onderdeel geworden van het tijdelijk deel omgevingsplan van rechtswege (artikel 1.5 Vangnetregeling Omgevingswet en artikel 4.4 Invoeringswet Omgevingswet).

De verordening bevat regels over de afvoer van hemel- en grondwater. Het is bijvoorbeeld verboden om in een hemel- en grondwaterscheidingsgebied hemel en grondwater te lozen in het openbaar vuilwaterriool (artikel 2). Ook is het bij de toename van de bebouwd oppervlakte door nieuwbouw verboden om hemelwater te lozen in een openbaar riool. Het hemelwater mag alleen worden geloosd in een openbaar riool als de burger, ondernemer of organisatie het hemelwater eerst loost op een hemelwaterberging (artikel 3).

Toetsing initiatief aan omgevingsaspect water
Het vernieuwen van de archeologische verwachtingswaarde zal geen effect hebben op het water.

Conclusie
De voorrangsregel is niet in strijd met het omgevingsaspect water.

5. Juridische aspecten en planverantwoording

5.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op het plangebied, het relevante beleid en de milieu- en omgevingsaspecten. De informatie uit deze hoofdstukken is gebruikt om keuzes te maken bij het maken van het juridische deel van het voorliggend plan: de verbeelding en de regels. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de opzet van dit juridische deel. Daarnaast wordt een verantwoording gegeven van de gemaakte keuzes op de verbeelding en in de regels. Dat betekent dat er wordt aangegeven waarom een bepaalde functie ergens is toegestaan en waarom bepaalde bebouwing daar acceptabel is.

5.2. Opzet van de regels

5.2.1. Algemene voorrangsregel versus specifieke voorrangsregel

Het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan heeft betrekking op omgevingsplanbundel 1. De omgevingsplanbundel bevat vijf onderdelen waarvoor voorrangsregels nodig zijn. Deze voorrangsregels zijn nodig voor de verwerking van de voorbereidingsbesluiten. Voor de vijf onderdelen zijn onder de Wet ruimtelijke ordening (vervallen per 1 januari 2024) door de gemeenteraad voorbereidingsbesluiten genomen.

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de vijf voorbereidingsbesluiten via het overgangsrecht voorbereidingsbesluiten in de zin van de Omgevingswet. De grondslag hiervan is artikel 4.103 lid 2 Invoeringswet Omgevingswet en artikel 4.14 Omgevingswet. Door het overgangsrecht hebben de vijf voorbereidingsbesluiten een nieuwe werkingsduur gekregen. De werkingsduur is tot 1 juli 2025. Dit betekent dat het wenselijk is om voor 1 juli 2025 de voorbereidingsbesluiten met (voorrangs)regels te verwerken in het omgevingsplan.

Wij hebben besloten om de voorbereidingsbesluiten op de volgende manier te verwerken in ons omgevingsplan.

Wij nemen een algemene voorrangsregel op in het nieuwe deel van het omgevingsplan. De algemene voorrangsregel wordt geplaatst in hoofdstuk 1 en krijgt de aanduiding *‘artikel 1.5 Voorrang’*. De onderdelen waarvoor een voorrangsregel noodzakelijk is, krijgen een specifieke regeling die voortborduurt op de algemene voorrangsregel. De specifieke regeling wordt toegevoegd aan een relevant hoofdstuk en afdeling. De specifieke voorrangsregel wordt toegelicht in paragraaf 5.2.2.

De algemene voorrangsregel luidt als volgt:

Artikel 1.5: voorrang
Voor zover de regels van hoofdstuk 1 tot en met 31 van dit omgevingsplan afwijken van regels zoals bedoeld in artikel 22.6 lid 1 Omgevingswet en/of hoofdstuk 32 van dit omgevingsplan, gaan de regels van hoofdstuk 1 tot en met 31 voor.

5.2.2. Specifieke voorrangsregel & aanpassingen

Voor de formulering van een specifieke voorrangsregel hanteren wij een standaard schrijfstijl. De schrijfstijl is het volgende: “in het gebied” [gebied die iets zegt op de kaart waar de regel geldt] is het [de regel].” Door deze schrijfstijl te hanteren zijn wij van mening dat de specifieke voorrangsregel(s) voldoende duidelijk en concreet zijn opgeschreven. Met deze schrijfstijl is het voor iedereen duidelijk welke gebruiksactiviteiten en bouwactiviteiten mogelijk zijn op een perceel.

De specifieke regels en aanpassingen van het gemeentelijke archeologiebeleid worden vertaald naar het omgevingsplan door middel van voorrangsregels en een aanpassing van de bestaande regels.

Deze aanpassingen creëren geen nieuwe regels, maar zorgen ervoor dat het huidige archeologiebeleid op een duidelijke en uitvoerbare manier wordt opgenomen in het omgevingsplan. De voorrangsregel zorgt ervoor dat het gemeentelijke beleid voor archeologie effectief kan worden toegepast, ook in delen van de gemeente die nog niet onder de nieuwe regels vallen. De wijziging heeft als doel het beleid beter te integreren in het ruimtelijke ordeningsproces, zonder inhoudelijke veranderingen in de regelgeving.

6. Participatie

6.1. Wettelijk kader

Op grond van het Omgevingsbesluit zijn wij verplicht om aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Hierbij wordt ook ingegaan op het participatiebeleid van gemeente Groningen. De grondslag om in te gaan op participatie bij de vaststelling van het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan volgt uit artikel 10.2 lid 2 Omgevingsbesluit.

6.2. Motivering

Kennisgeving

Voor het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan hebben wij vroegtijdig aan de omgeving kenbaar gemaakt dat wij voornemens zijn om het omgevingsplan te wijzigen (de kennisgeving). De kennisgeving hebben wij op woensdag 31 juli 2024 gepubliceerd in het gemeenteblad. Ook hebben wij in de Groninger Gezinsbode van woensdag 31 juli (jaargang 72, week 31) een tekst geplaatst over het voorgenomen wijzigingsbesluit van het omgevingsplan.

7. Uitvoerbaarheid

In dit hoofdstuk wordt de wijze van bekostiging van het initiatief beschreven. Naast het opstellen van de voorrangsregels zal deze wijziging geen extra werk opleveren.

7.1. Economische uitvoerbaarheid

7.1.1. Kostenverhaal

Daar waar nodig zal op basis van artikel 13.18 het publiekrechtelijke kostenverhaal worden verrekend door middel van een kostenverhaalsbeschikking (artikel 13.18 Ow).

Tevens worden voor het in behandeling nemen van en de procesbegeleiding kosten gerekend. Deze worden verrekend via de leges.

7.1.2. Nadeelcompensatie

Nadeelcompensatie is de vergoeding van schade die de overheid veroorzaakt in de uitoefening van haar taak of bevoegdheid. De schade is het gevolg van een rechtmatig besluit. Alleen schade dat uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en een burger of bedrijf onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven komt in aanmerking voor nadeelcompensatie. De overheid moet de geleden schade geheel of gedeeltelijk vergoeden.

De basisregeling voor nadeelcompensatie staat in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hieronder vallen alle handelingen die door de overheid zijn verricht en waardoor schade is veroorzaakt. Dit bestaat uit besluiten, maatregelen en feitelijk handelen.

Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet bevat aanvullende regels op titel 4.5 van de Awb voor omgevingsrechtelijke besluiten die hebben geleid tot schade bij burgers of bedrijven waarbij de schade uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico.

Een nieuwe regel voor een activiteit dat via een vaststellingsbesluit door de gemeenteraad onderdeel is geworden van het omgevingsplan wordt als schadeveroorzakend besluit aangemerkt (artikel 15.1 lid 1 sub d Ow). Met een regel in het omgevingsplan wordt een functie toegedeeld aan een locatie. Deze regel heeft een rechtstreeks werkende werking die activiteiten kunnen beïnvloeden.

Risico-aanvaarding en voorbereidingsbesluit

Bij de vraag of iemand in aanmerking komt voor nadeelcompensatie moet worden beoordeeld of diegene het risico op schade heeft aanvaard. Als blijkt dat de verzoeker om nadeelcompensatie de geleden schade heeft aanvaard, hoeft de overheid geen nadeelcompensatie te vergoeden. Risico-aanvaarding kan verdeeld worden in actieve en passieve aanvaarding.

Als de huidige grondeigenaren bij de gemeente een verzoek tot nadeelcompensatie indienen moeten wij het verzoek behandelen.

Verwachting

Wij verwachten dat de economische effecten van dit plan nihil zijn. Mensen worden niet verder benadeeld of verzwaard in hun verplichtingen door de nieuwe regels in vergelijking tot de huidige regels. Het is daarom voorzienbaar dat dit plan geen verdere kosten met zich meebrengt.