Nota van beantwoording zienswijzen ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Basisregeling

Inleiding

Het college heeft bij besluit van 5 december 2023 het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Basisregeling (hierna: het Ontwerp Wijzigingsbesluit) vrijgegeven voor terinzagelegging. Van de terinzagelegging is op 31 januari 2024 kennisgegeven in het Gemeenteblad (2024, 48475) en op de webpagina Kennisgevingen en bekendmakingen van de Gemeente Amsterdam.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit heeft met ingang van 1 februari 2024 gedurende een termijn van zes weken ter inzage gelegen. Gedurende de termijn van terinzagelegging is een ieder de mogelijkheid geboden zienswijzen over het Ontwerp Wijzigingsbesluit naar voren brengen bij de gemeenteraad van Amsterdam.

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad (2024, 33950). Daarnaast is een geconsolideerde versie van het omgevingsplan (het omgevingsplan zoals dat zou komen te luiden nadat het wijzigingsbesluit in werking zou zijn getreden) raadpleegbaar geweest via de viewer ‘Regels op de kaart’.
Het Ontwerp Wijzigingsbesluit heeft gedurende de hiervoor genoemde termijn van zes weken ook ter inzage gelegen bij de stadsloketten.
Het ontwerpbesluit en de bijbehorende algemene en artikelgewijze toelichting zijn als pdf-bestand tevens geplaatst op de gemeentelijke website.

Voorafgaande participatie

Begin 2023, dus ruim voorafgaand aan ter inzagelegging van het ontwerpbesluit, heeft reeds participatie plaatsgevonden. Daarbij is gekozen voor informeren en meedenken (zie collegebesluit van 6 december 2022 (VN2022-041277)). De gemeenteraad is hierover geïnformeerd per raadsinformatiebrief van 6 december 2022, ter kennisname geagendeerd voor de commissie RO van 11 jan 2023.

In het kader van de participatie zijn een voorontwerp en aanvullende stukken gedurende acht weken ter inzage gelegd, waarbij iedereen de mogelijkheid is geboden hierop te reageren. Diverse rijksdiensten, waterschappen, de provincie en omliggende gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld te reageren. Tijdens die periode zijn drie informatiebijeenkomsten georganiseerd. Ook zijn de stadsdelen om advies gevraagd.

Van de informatiebijeenkomsten is verslag gemaakt. De reacties en adviezen die zijn binnengekomen zijn opgenomen en van een reactie voorzien in de Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties voorontwerpwijziging Omgevingsplan Amsterdam (Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling) (hierna: de Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties) en de Nota van reactie op de adviezen van de stadsdelen en stadsgebied op de eerste wijziging omgevingsplan

(basisregeling) (hierna: de Nota van reactie adviezen stadsdelen en stadsgebied) vastgesteld. Het college heeft bij besluit van 11 juli 2023 (VN2023-016004) beide nota's vastgesteld. De gemeenteraad is hierover geïnformeerd per raadsinformatiebrief van 11 juli 2023, ter kennisname geagendeerd voor de commissie RO van 27 september 2023.

De indieners van de inspraak en vooroverleg reacties hebben schriftelijk bericht ontvangen met daarin de Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties alsmede een concept planning voor de verdere procedure van de eerste wijziging van het omgevingsplan. Ook de stadsdelen en het stadsgebied hebben een reactie ontvangen met daarbij de Nota van reactie adviezen Stadsdelen en stadsgebied.

Het verslag van de informatiebijeenkomsten en beide nota's worden als bijlagen bij de raadsvoordracht gevoegd.

Zienswijzen

Van de volgende adressanten is een zienwijze ontvangen:

1. Stichting Olympisch Stadion Amsterdam
2. Adressant 1
3. Havenbedrijf Amsterdam NV
4. Adressant 2
5. Stadion Amsterdam N.V., Stadion Amsterdam C.V. en Amsterdam Exploitatie B.V.
6. Adressant 3
7. CBRE Investment Management (NL) BV (CBREIM), optredend namens eigenaar van WTC Amsterdam (WTC)
8. Bond van volkstuinders
9. Tennet TSO BV
10. Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties

Alle zienswijzen zijn binnen de gestelde termijn binnengekomen, dan wel is aannemelijk dat deze tijdig zijn ingediend.

In deze nota van beantwoording worden de binnengekomen zienswijzen in samengevatte vorm weergegeven en van een beantwoording voorzien, waarbij wordt aangegeven of de zienswijze aanleiding heeft gegeven tot aanpassingen. De zienswijzen zijn integraal als bijlage aan deze nota van beantwoording toegevoegd.

Beantwoording binnengekomen inspraakreacties

1. Stichting Olympisch Stadion Amsterdam (SOSA)

Aan SOSA is op 16 oktober 2023 een omgevingsvergunning milieu verleend. Onder de nieuwe Omgevingswet zijn de milieuactiviteiten van SOSA niet langer vergunningplichtig. Ingevolge art. 4.13, lid 3 van de Invoeringswet Omgevingswet ('InvW') gelden de voorschriften van de omgevingsvergunning, vanaf het moment dat deze onherroepelijk is, als zg. maatwerkvoorschriften, `voor zover het voorschrift gaat over een onderwerp waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen als bedoeld in artikel 4.5, eerste lid, van de Omgevingswet'. Deze voorschriften prevaleren dan ook aan de regels uit het Ontwerpplan. SOSA hecht er evenwel aan zienswijzen in te dienen tegen het Ontwerpplan en, bij wijze van zienswijze, om toelichting te vragen omtrent aspecten van het Ontwerpplan.

a. Maatwerkvoorschriften

In artikel 9.5 van het Ontwerpplan staat dat een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld over hoofdstuk 9. In het tweede lid staat dat met een maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van hoofdstuk 9, met uitzondering van de artikelen 9.3, 9.4 en 9.12.
In artikel 9.52, eerste lid, wordt bepaald wat de bevoegdheid van artikel 9.5 'in ieder geval' inhoudt, namelijk dat andere waarden dan die uit hoofde van de artikelen 9.42 t/m 9.51 kunnen worden vastgesteld. In het tweede lid wordt bepaald dat in afwijking van artikel 9.25 kan worden bepaald dat de waarden uit hoofde van de artikelen 9.42 t/m 9.51 niet van toepassing zijn.
In artikel 9.54 wordt bepaald dat bij maatwerkvoorschrift gedurende twee dagen kan worden afgeweken van de artikelen 9.42 t/m 9.51 in geval van 'incidentele festiviteiten en andere evenementen binnen een horecabedrijf'.
In artikel 9.55 wordt bepaald dat met een maatwerkvoorschrift van de waarden als bedoeld in artikelen 9.42 t/m 9.51 kan worden afgeweken voor ten hoogste twaalf dagen of delen van dagen per kalenderjaar ten behoeve van incidentele festiviteiten of andere evenementen binnen een sport- of recreatiebedrijf.

Met betrekking tot deze bepalingen heeft SOSA de volgende zienswijzen c.q. vragen:

a. In hoeverre vormen de artikelen 9.52, 9.54 en 9.55 een afwijking, aanvulling en/of beperking op de maatwerkbevoegdheid van artikel 9.5, eerste en tweede lid?

b. In hoeverre vormt artikel 9.52, tweede lid, een afwijking, aanvulling en/of beperking op de maatwerkbevoegdheid van artikel 9.52, tweede lid? Wat is het verschil tussen kunnen afwijken van de artikelen 9.42 t/m 9.51 en het niet van toepassing zijn van die artikelen?

c. Wat wordt verstaan onder de begrippen 'festiviteit, 'evenement, 'horecabedrijf' en 'sportbedrijf'? SOSA zou meer in het bijzonder willen weten of haar activiteiten gelden als activiteiten van een sportbedrijf. In de toelichting op artikel 9.10, eerste lid, onder e, staat: "Uit onderdeel 3 volgt dat evenementen als bedoeld in artikel 9.53, 9.54 en 9.55 ook niet worden uitgezonderd. Dat zijn evenementen die bij een horecabedrijf of sportvereniging kunnen worden gehouden. Dergelijke bedrijven vallen onder deze afdeling, inclusief de incidentele festiviteiten." Hier wordt met betrekking tot het begrip `sportbedrijf' (dat immers in artikel 9.55 wordt genoemd) gesproken over 'sportvereniging'. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat het begrip 'sportbedrijf' beperkt is tot sportverenigingen. Nog daargelaten dat SOSA een stichting is, lijkt het begrip `sportvereniging'

slecht toepasbaar op SOSA. Bij een sportvereniging wordt eerder gedacht aan kleinschaliger activiteiten. SOSA zou dit graag verhelderd zien.

d. Verder staat in artikel 9.56 dat de artikelen 9.53 t/m 9.55 buiten toepassing blijven zolang artikel 5.6 van de Algemene Plaatselijke Verordening nog niet is komen te vervallen. Daarbij gaat het kennelijk om zg. APV-evenementen. Artikel 5.6 van de APV verwijst naar regels uit het vervallen Activiteitenbesluit. Daarmee is echter nog niet het artikel uit de APV vervallen. Dit creëert onduidelijkheid omtrent de toepasselijke regels.

Beantwoording

Ad a.
De maatwerkbevoegdheid in de artikelen 9.52, 9.54 en 9.55 vormt een verbijzondering van de generieke bevoegdheid zoals opgenomen in artikel 9.5. Een te stellen maatwerkvoorschrift moet in ieder geval in overeenstemming zijn met artikel 9.5.

Artikel 9.5 geeft een ruime bevoegdheid aan het bevoegd gezag (doorgaans het college van burgemeester en wethouders) om per maatwerkvoorschrift van de algemene regels van hoofdstuk 9 af te wijken of die nader uit te werken. In verschillende artikelen (zoals in de artikelen 9.52, 9.54 en 9.55) is geconcretiseerd hoe het bevoegd gezag met die bevoegdheid in een specifiek geval om kan gaan. Dit biedt meer houvast, zowel voor exploitanten van milieubelastende activiteiten als voor omwonenden.

In enkele gevallen bevat de specificering van de maatwerkbevoegdheid aanvullende eisen. Dat is bijvoorbeeld het geval in de artikelen 9.54 en 9.55. In deze artikelen wordt het aantal dagen waarop ten behoeve van festiviteiten of andere evenementen kan worden afgeweken van de geluidwaarden van de artikelen 9.42 tot en met 9.51 beperkt. In zoverre houden de artikelen 9.54 en 9.55 een beperking in van de generieke maatwerkbevoegdheid van artikel 9.5.

Om de samenhang tussen de artikelen 9.5 en 9.54/9.55 te verduidelijken wordt artikel 9.5, tweede lid gewijzigd in: "Met een maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van dit hoofdstuk, tenzij elders in dit hoofdstuk anders is bepaald. Van de artikelen 9.3, 9.4 en 9.12 kan niet worden afgeweken."

In de artikelsgewijze toelichting wordt aangegeven dat artikel 9.54 en artikel 9.55 voorbeelden zijn van een beperking als bedoeld in de laatste zinsnede van de eerste volzin.

Ad b.
De vraag is in hoeverre artikel 9.52, tweede lid, een afwijking, aanvulling en/of beperking vormt op de maatwerkbevoegdheid van artikel 9.52, eerste lid. De genoemde leden bevatten twee verschillende mogelijke toepassingen van de generieke maatwerkbevoegdheid van artikel 9.5.

Het eerste lid biedt de mogelijkheid om een andere, afwijkende geluidwaarde te stellen. De andere, afwijkende geluidwaarde kan zowel hoger als lager zijn dan de betreffende geluidwaarde.

Artikel 9.52, tweede lid, biedt de mogelijkheid om de geluidwaarden helemaal buiten toepassing te laten. In dat geval wordt in het maatwerkvoorschrift bepaald dat de geluidwaarden niet gelden voor een specifiek aangewezen milieubelastende (deel)activiteit. Voor die aangewezen deelactiviteit geldt in dat geval dus geen enkele geluidwaarde. Wel kan het bevoegd gezag op grond van artikel 9.52, derde lid, beperkingen aan de (deel)activiteit stellen om de aanvaardbaarheid van dat geluid te borgen. Deze mogelijkheid geldt voor andere activiteiten dan festiviteiten en andere evenementen als bedoeld in de artikelen 9.54 en 9.55.

Ad c.
Uit de redactie van artikel 9.54 en 9.55 blijkt al dat 'festiviteit' een soort evenement is. Het is hetzelfde als een feest. Festiviteiten gaan doorgaans gepaard met muziek, zingen en dansen. Er zijn ook andere type evenementen waarbij de kernactiviteit niet feest vieren is, maar de focus meer ligt op cultuur, sport of iets anders.

Onder horeca wordt in dit artikel cafés, restaurants en dergelijke verstaan. Het gaat om bedrijfsmatige activiteiten waar dranken worden geschonken of eetwaren worden bereid of verstrekt voor directe consumptie ter plaatse.

Bij sportbedrijven is de kernactiviteit gerelateerd aan sporten. Een sportbedrijf kan de vorm van een vereniging hebben, maar ook commerciële exploitatievormen vallen hieronder. SOSA kan inderdaad als een sportbedrijf gezien worden. De toelichting op artikel 9.10 wordt aangepast.

Ad d.
Artikel 5.6 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) regelt 'incidentele festiviteiten of activiteiten' bij horeca-, sport- en recreatie-activiteiten (de zogenaamde festiviteitenregeling). Dit artikel maakt het mogelijk om af te wijken van de geluidnormen voor activiteiten waarvoor de geluidnormen uit de algemene regels van het omgevingsplan gelden. Voor SOSA gelden de geluidvoorschriften van de omgevingsvergunning milieu, die vanaf 1 januari 2024 zijn gaan gelden als maatwerkvoorschriften op grond van het Omgevingsplan. Deze maatwerkvoorschriften bevatten het kader voor evenementen en festiviteiten bij SOSA. Artikel 5.6 APV is daarom voor SOSA niet relevant.

Onder de Omgevingswet moet de festiviteitenregeling onderdeel van het omgevingsplan uitmaken. Gelet hierop zijn de artikelen 9.53 t/m 9.55 opgenomen. Daarbij is ervoor gekozen om artikel 5.6 APV niet tegelijkertijd met de basisregeling in te trekken maar pas op een later moment nadat de artikelen 9.53 t/m 9.55 onherroepelijk zijn geworden. Hiermee wordt voorkomen dat bij een eventuele vernietiging van die bepalingen een juridische gat valt (namelijk dat artikel 5.6 APV niet meer geldt, maar de nieuwe bepalingen in het omgevingsplan ook niet). Gevolg van deze keuze is dat dit onderwerp voor een beperkte tijd dubbel is geregeld. Gelet hierop is artikel 9.56 opgenomen om de artikelen 9.53 t/m 9.55 tijdelijk buiten toepassing te houden. Na het onherroepelijk worden van de artikelen 9.53 t/m 9.55 kan artikel 5.6 APV en artikel 9.56 Omgevingsplan worden ingetrokken.

Dit soort overgangsrechtelijke bepalingen maken het omgevingsplan op onderdelen complex. Dat is echter inherent aan de overgang van het ene juridische stelsel naar het andere. De rechtszekerheid (het voorkomen van een juridische gat) noopt tot oplossingen die wellicht wat minder duidelijk zijn.

b. Evenementen

Artikel 9.10 van het Ontwerpplan bepaalt dat de milieuregels van afdeling 9.2 van toepassing zijn op milieubelastende activiteiten ('mba's') met uitzondering van o.a.:

"c. een milieubelastende activiteit die in hoofdzaak in de openbare buitenruimte wordt verricht;
[...]
e. een evenement:
1. waarover geluidregels zijn gesteld bij of krachtens de Algemene Plaatselijke Verordening;
2. dat ergens anders plaatsvindt dan op een locatie voor evenementen; of
3. dat geen festiviteit of ander evenement is als bedoeld in de artikelen 9.53, 9.54 of 9.55;"
Met betrekking tot deze bepaling heeft SOSA de volgende zienswijzen c.q. vragen:

a. Wat wordt bedoeld met een 'locatie voor evenementen'? In het bestemmingsplan 'Olympisch Stadion e.o' uit 2014 (thans onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan) heeft het

stadion en directe omliggende percelen (het omliggende buitenterrein) de aanduiding 'evenemententerrein'. Voor het buitenterrein zijn ook zg. locatieprofielen vastgesteld. Betekent dit dat met betrekking tot het buitenterrein sprake is van een 'locatie voor evenementen' in de zin van artikel 9.10? SOSA ziet dit graag verduidelijkt.

b. Indien het buitenterrein van het Olympisch Stadion heeft te gelden als een 'locatie voor evenementen, welke regels zijn daar dan op van toepassing? Kennelijk valt het terrein dan onder de regeling van afdeling 9.2 van het Ontwerpplan. Daarin lijken echter geen specifieke geluidsnormen voor evenementen te staan. SOSA vraagt zich in dit verband ook af of er geluidsregels zijn vastgesteld bij of krachtens de APV (i.z.v. artikel 9.10, onder e, sub 1). SOSA vindt de regeling onduidelijk en de tijdelijke verwijzingen naar andere regelingen die op hun beurt weer verwijzen naar reeds vervallen besluiten ondoorzichtig en onnodig complex.

Beantwoording

Ad a.
Onder een locatie voor evenementen als bedoeld in artikel 9.10, eerste lid, aanhef en onder e, en onder punt 2, van het Omgevingsplan wordt een locatie verstaan waar met enige regelmaat evenementen worden gehouden. In de toelichting op dat artikel worden permanente evenemententerreinen of evenementenhallen als voorbeelden genoemd. Met dit begrip sluiten we aan bij artikel 5.63, tweede lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Het buitenterrein van het Olympisch Stadion kan inderdaad als een locatie voor evenementen gezien worden als bedoeld in artikel 9.10, eerste lid, aanhef en onder e, en onder punt 2. Voor evenementen op het buitenterrein zal doorgaans een evenementenvergunning op grond van hoofdstuk 2 van de APV benodigd zijn (tenzij in die regeling een uitzondering geldt). Gelet op punt 1 van artikel 9.10, eerste lid, aanhef en onder e worden die evenementen uitgezonderd van het toepassingsbereik van afdeling 9.2. De geluidregels in dit omgevingsplan gelden dus niet voor evenementen op het buitenterrein.

Voor de volledigheid merken we op dat evenementen binnen het Olympisch Stadion wel onder de werking van afdeling 9.2 vallen. Het stadion kan namelijk worden aangemerkt als een locatie voor evenementen. Het geluid van die evenementen werd gereguleerd door de omgevingsvergunning milieu. De voorschriften van die vergunning blijven onder de Omgevingswet als maatwerkvoorschriften gelden. Daarom zijn voor de evenementen binnen het stadion die voorschriften bepalend.

Ad b.
Zoals hierboven reeds aangegeven, ondanks het feit dat het buitenterrein van Olympisch Stadion wel een locatie voor evenementen is, valt het niet onder de geluidregels van afdeling 9.2. Voor het houden van evenementen is een vergunning op grond van de APV benodigd (behoudens de daarin genoemde uitzonderingen). Aan de APV- evenementenvergunning kunnen voorschriften verbonden worden om geluidhinder te beperken.

Hiernaast bevat het vigerend bestemmingsplan dat inmiddels van rechtswege onderdeel is geworden van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, ook regels ten aanzien van evenementen. Die regels zullen op termijn vervangen worden door nieuwe regels. Paragraaf 2.3.22 van het omgevingsplan is gereserveerd voor 'ruimtelijke' regels voor evenementenlocaties.

Onder punt a.d is aangegeven dat overgangsrecht inderdaad een complexe materie is. Daar is tevens de gemeentelijke keuze voor deze regeling toegelicht.

c. Best Beschikbare Technieken (BBT)

Artikel 9.4 betreft een specifieke zorgplicht. Deze zorgplicht geldt kennelijk doorlopend (zolang de mba wordt verricht). Artikel 9.12 betreft een uitwerking van deze zorgplicht. Lid 1 van dat artikel bepaalt:

"De plicht, bedoeld in artikel 9.4 houdt met betrekking tot activiteiten als bedoeld in artikel 9.10 in ieder geval in dat: [...] c. de beste beschikbare technieken worden toegepast (...)"

SOSA leidt uit deze artikelen af dat de best beschikbare technieken derhalve ook doorlopend dienen te worden toegepast. Dat zou impliceren dat herzieningen van de BBT-documenten direct en automatisch van toepassing zijn op mba's, en wel zonder dat ter zake voorafgaand eerst een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit wordt genomen over die toepassing. Dat was tot nog toe niet de praktijk: BBT-en werden van toepassing verklaard in omgevingsvergunningen ex artikel 2.14 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo'). De verlening van die vergunning was het toets- en toepassingsmoment. Inrichtingen dienden zich te houden aan de in de vergunning beschreven BBT. Indien deze BBT niet meer voldeden, diende het bevoegd gezag bij afzonderlijk besluit te besluiten omtrent de toepassing van herziene BBT (zie artikel 2.30 en 2.31 van de voormalige Wabo). Daartegen stond dan altijd de mogelijkheid open om bezwaar en beroep in te stellen tegen een wijzigingsbesluit. Die mogelijkheid wordt in artikel 5.12 van het Omgevingsplan ten onrechte aan bedrijven onthouden. BBT-herzieningen worden kennelijk automatisch van toepassing. SOSA meent dat dat in strijd is met, bijvoorbeeld, artikel 6 van het EVRM. Zij dient wijzigingen van haar rechten en plichten te kunnen voorleggen aan een rechterlijke instantie.

Beantwoording

De artikelen 9.4 en 9.12 zijn de opvolger van artikel 22.44 van het Omgevingsplan dat als 'bruidsschat' per 1 januari 2024 automatisch onderdeel is geworden van het tijdelijke deel van het Omgevingsplan. De wetgever heeft met artikel 22.44 aangesloten bij artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving. In hoofdstuk 9 wordt die lijn voortgezet. Dit past immers in de systematiek van de Omgevingswet waarin de wetgever aan de zorgplicht een belangrijke rol heeft toegekend, 'met name in het omgevingsplan'. Voor de keuzes van de wetgever en de rol van de specifieke zorgplicht in de systematiek van de Omgevingswet verwijzen we graag naar de Nota van Toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving (Staatsblad 2018, nr. 293, pagina 518 en verder).

De zorgplicht impliceert inderdaad een eigen verantwoordelijkheid voor ondernemers om zich steeds af te vragen of zij die plicht voldoende in acht nemen. Hierbij dienen de beste beschikbare technieken te worden toegepast.

Wat onder de beste beschikbare technieken moet verstaan worden is in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet bepaald. In de uitgebreide begripsbepaling wordt geen koppeling gelegd met BBT-documenten. De zorgplicht om BBT toe te passen betekent dus niet automatisch de plicht om de BBT-documenten toe te passen. Die BBT-documenten zijn met name van belang bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (zie artikel 8.9, vierde lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Ook in de algemene regels van Besluit activiteiten leefomgeving wordt verwezen naar de informatiedocumenten. SOSA dient gelet op de zorgplicht van artikel 9.4 en 9.12 in het algemeen aan BBT te voldoen, maar dat betekent dus niet dat als er een nieuw relevant BBT-document verschijnt SOSA automatisch dat document moet toepassen. Mocht het bevoegd gezag van oordeel zijn dat SOSA een bepaalde maatregel uit een BBT-document zou moeten toepassen, dan ligt het voor de hand om dat in een maatwerkvoorschrift vast te leggen (zie in dit verband de toelichting op artikel 9.4 over overtreding van de zorgplicht en handhaving daarop). Tegen een maatwerkvoorschrift staat bezwaar en beroep open.

2. Adressant 1

a. Beoordeling op volledigheid en ontvankelijkheid van vergunningaanvragen

In de systematiek van de beoordelingsregels met betrekking tot aanvragen ontbreekt in het Omgevingsplan een beoordeling op de volledigheid en ontvankelijkheid van de aanvraag, voorafgaand aan in behandeling name. Verzocht wordt een aparte beoordeling op de ontvankelijkheid van de aanvraag toe te voegen.

Beantwoording

Op alle vergunningaanvragen is artikel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dat artikel bevat een beoordeling op ontvankelijkheid, en de mogelijkheid een aanvraag in de daar aangegeven gevallen niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen. Hiermee is reeds in de gevraagde ontvankelijkheidstoets voorzien.

b. Aanvraagvereiste participatieverslag

Bij de aanvraagvereisten ontbreekt de verplichting uit artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet en uit artikel 7.4. van de Omgevingsregeling (ministeriële regeling op basis van artikel 16.55 lid 2) om bij de aanvraag-documenten een verslag van de (al dan niet) ondernomen participatie te voegen. Verzocht wordt bij de aanvraagvereisten het participatieverslag toe te voegen.

Beantwoording

Artikel 7.4, eerste lid, van de Omgevingsregeling bepaalt dat bij de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Het tweede lid bepaalt dat als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, de aanvrager bij de aanvraag gegevens verstrekt over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Of er een vorm van participatie is geweest, moet dus worden aangegeven bij de aanvraag. Als dat het geval is, dan moeten bij de aanvraag de resultaten worden overlegd. Daarmee voorziet de Omgevingsregeling reeds in het gevraagde aanvraagvereiste.

Artikel 16.55, lid 7, van de Omgevingswet bepaalt kort gezegd dat de gemeenteraad gevallen van activiteiten kan aanwijzen waarin participatie verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden ingediend. De gemeenteraad heeft bij raadsbesluit van 10 november 2022, gemeenteblad 2022, 519489, participatie verplicht gesteld bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Daarvoor geldt dus dat participatie moet plaatsvinden. Gelet op artikel 7.4, tweede lid, van de Omgevingsregeling moet in die gevallen bij de aanvraag worden aangegeven hoe partijen zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

c. Participatieformulier

Artikel 16.55 lid 4 Omgevingswet biedt straks gelegenheid om, al dan niet vrijblijvend, een formulier te ontwerpen en beschikbaar te stellen aan initiatiefnemers, waarin de gemeente kan laten doorschemeren wat behoorlijke informatie en overleg meebrengt tussen initiatiefnemers en de betrokken personen en partijen die effecten van hun plannen op de leefomgeving gaan ondervinden. Een voorstel voor een dergelijk formulier treft u in de bijlage.

Beantwoording

Zoals onder b aangegeven bevat artikel 7.4, tweede lid, van de Omgevingsregeling reeds het vereiste dat als participatie heeft plaatsgevonden bij de aanvraag worden aangegeven hoe partijen zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. De wijze waarop geparticipeerd wordt, is niet in de Omgevingswet geregeld en daarmee vormvrij. Reden hiervoor is dat elke situatie, locatie en activiteit anders is en de participatie daarop afgestemd moet worden. De wet geeft daarom ruimte voor een eigen invulling. Er is (voor zover al mogelijk) geen aanleiding dit in het omgevingsplan in juridische regels in te perken. Het Beleidskader Participatie en de Participatiehandreiking geven inzicht in de wijze waarop participatie kan worden vormgegeven. Daarmee laat de gemeente aan initiatiefnemers weten wat behoorlijke informatie en overleg tussen initiatiefnemers en de betrokken personen en partijen die effecten van hun plannen op de leefomgeving gaan ondervinden, meebrengt.

d. Beperkingen participatie Omgevingswet

Betreurd wordt dat de Omgevingswet niet meer bemoeienis toestaat als het gaat om participatie. Juist in Amsterdam leeft de belofte van dialoog en co-creatie de laatste jaren sterk en er wordt nu serieus aan gewerkt. Het is tegenstrijdig dat juist bij de effecten op de leefomgeving de handen van de sturende gemeente door de rijksoverheid worden gebonden door juist elke nadere regeling van de lokaal wenselijk geachte participatie te verbieden.

Beantwoording

Nu dit onderdeel van de zienswijze betrekking heeft op de Omgevingswet en niet het wijzigingsbesluit, wordt van de opmerking kennis genomen.

e. Participatie bij veranderingen in de fysieke leefomgeving

Bewoners hebben onvoldoende invloed op veranderingen in de fysieke leefomgeving. In de Participatiehandreiking 2024 wordt hetgeen van initiatiefnemers wordt verwacht gekoppeld aan de aard en ingrijpendheid van de impact van plannen op de leefomgeving. Nog niet is vermeld dat bij buitenplanse activiteiten participatie zelfs verplicht is.

Beantwoording

Vooropgesteld wordt dat dit geen betrekking heeft op voorliggend besluit, maar op de wijze waarop participatie binnen Amsterdam is geregeld. Daarover is onder meer een handreiking opgesteld. De handreiking is niet bedoeld om te bepalen óf *participatie moet plaatsvinden, maar om inzicht in de wijze waarop participatie kan worden vormgegeven. De handreiking heeft betrekking op zowel verplichte als niet-verplichte participatie. Het raadsbesluit van 10 november 2022 bepaalt of participatie moet plaatsvinden. Dat besluit is bekendgemaakt in het gemeenteblad (gemeenteblad 2022, 519489). Initiatiefnemers worden in het betreffende geval van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit actief op de participatieplicht gewezen. Omdat in dat geval participatie verplicht is, moet de aanvrager informatie verstrekken over de gehouden participatie (artikel 7.4, tweede lid, Omgevingsregeling). Verstrekt de aanvrager hier geen informatie over, kan het college (na de mogelijkheid tot aanvulling te hebben geboden) de aanvraag buiten behandeling laten (artikel 4.5, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht).*

f. Lacunes participatiehandreiking

Voor het overige bevat de zienswijze een beschrijving van veronderstelde lacunes voor het realiseren van de met de Participatie-handreiking voor bewoners en andere betrokkenen beoogde situatie, en wordt verzocht die op de in de zienswijze aangegeven wijze op te vullen. Die lacunes betreffen:

1. de communicatie in de pre-fase voordat een initiatief met impact op de leefomgeving wordt gestart;
2. de begeleiding en concretisering van de gewenste participatie tijdens de voorbereiding van en verslaglegging daarvan in de aanvraag (zie het in de bijlage voorgestelde formulier voor dat verslag);
3. bij de toetsing van de aanvraag mag het bevoegd gezag alleen bij de buitenplanse afwijkingen verplichtingen opleggen; bij de binnenplanse afwijkingen wel informeel feedback geven. Zo kan de passage in de Nota VTH beleid in de fysieke leefomgeving op blz. 48 ook worden uitgelegd.

Beantwoording

Dit onderdeel van de zienswijze heeft geen betrekking op het wijzigingsbesluit, maar op de wijze waarop het participatieproces is ingericht en naar inzicht van de indiener te kort schiet. De zienswijze wordt in het kader van onderhavige procedure voor kennisgeving aangenomen, en is ter kennis gebracht van het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk is voor het participatiebeleid en de evaluatie daarvan.

3. Havenbedrijf Amsterdam NV

a. Algemeen

Het Havenbedrijf verwijst naar de op het voorontwerp gegeven reactie en heeft deze voor de volledigheid bijgevoegd als bijlage. Geconstateerd wordt dat de strekking van het ontwerp, en daarmee de betekenis van de basisregeling, overwegend gelijkluidend is aan het voorontwerp. Daarom wordt verwezen naar de eerder meegegeven algemene aandachts- en zorgpunten, met name over de toegankelijkheid en toepasbaarheid van de geldende en gewijzigde omgevingsplanregels voor bedrijf en burger naar die reactie. Het college is uitgebreid ingegaan op onze eerdere reactie in de Nota van Antwoord. Geconstateerd wordt dat diverse onderdelen in regels en met name de toelichting zijn verhelderd en verbeterd.

Beantwoording

Voor zover in het kader van de participatie eerder een reactie is gegeven, wordt kortheidshalve verwezen naar de daarop betrekking hebbende Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties, die als bijlage bij de toelichting op het raadsbesluit is gevoegd. De verwijzing naar de eerdere reactie wordt verder voor kennisgeving aangenomen.

b. Doorschuiving naar toekomstige wijzigingsprocedures

Veel inhoudelijke gebiedsregels die om verandering en afstemming vragen worden doorgeschoven naar de toekomstige wijzigingsprocedure omgevingsplan voor het vervangen van aldaar geldende bestemmingsplannen. De noodzaak van deze fasering is begrijpelijk, maar er is behoefte aan duidelijkheid en zekerheid over de (toekomstig) geldende regels in relatie tot ontwikkelingen in en rondom het havengebied. Zolang dit niet gebeurt bestaan oude en nieuwe wetgeving naast elkaar en zijn veel overgangsregelingen nodig. Dit creëert onduidelijkheid en remt ontwikkeling. Om dit snel weg te nemen wordt samen met de gemeente onder andere gewerkt aan het gebiedsgericht omgevingsprogramma. Dit programma zal mede de grondslag gaan vormen voor een gebiedsgewijze

omgevingsplanwijziging voor het havengebied en de Havenverordening. Het is van belang dit project gezamenlijk en voortvarend uit te voeren.

Beantwoording

Zoals aangegeven in de eerdere Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties, is het gelet op de enorme opgave onontkoombaar dat het omgevingsplan gefaseerd wordt opgebouwd. Dat betekent inderdaad dat er gedurende langere tijd nog bestemmingsplannen blijven voorbestaan als onderdeel van het omgevingsplan. Dat geldt ook voor het Havengebied. Op dit moment is nog niet duidelijk wanneer voor dat gebied de bestemmingsplannen zullen worden vervangen. Wanneer dat aan de orde is, zal dat zoals te doen gebruikelijk in goed overleg met alle betrokken partijen gebeuren, dus ook met het Havenbedrijf.

c. Afstemming tussen de bedrijfscontinuïteit in het havengebied en ontwikkelingen in omliggende (woon)gebieden

Bij gebiedsgewijze wijzigingen, waaronder gebiedsaanwijzingen voor veiligheid, geluid, geur etc., dient vanuit het vereiste van een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ rekening te worden gehouden met de gevolgen voor het gebruik binnen en buiten het betreffende wijzigingsgebied.

Beantwoording

Zoals aangegeven in de eerdere Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties brengt het wettelijk vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties mee dat onder meer met de betreffende aspecten rekening wordt gehouden.

d. Afstemming van wijzigingen van het omgevingsplan met de Havenverordening

De Havenverordening behartigt het nautisch belang van het scheepvaartverkeer, en kent zijn eigen context en dynamiek. Aandacht daarvoor in de algemene toelichting, net als voor APV of Huisvestingsverordening, achten wij daarom nodig.

Beantwoording

Niet duidelijk is waarin de toelichting op dit moment inhoudelijk tekort zou schieten. Zoals aangegeven in de eerdere Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties geldt voor verordeningen of onderdelen daarvan dat deze zelfstandig blijven bestaan, en dat de opgave is om te komen tot een goede onderlinge afstemming met het omgevingsplan. Dit is ook beschreven in de Algemene toelichting bij het omgevingsplan, paragraaf 3.3, 3.4 en 6.3.3. Die afstemming is voor wat betreft de Havenverordening (net als voor heel veel andere verordeningen) op dit moment nog niet aan de orde. Zodra een wijziging van het omgevingsplan daarom vraagt, zal daaraan in de motivering van het wijzigingsbesluit aandacht worden besteed. Waar nodig wordt de algemene toelichting dan aangevuld.

e. Stapelen van vergunningen en andere verplichtingen

De eerdere reactie heeft ertoe geleid dat een in het voorontwerp opgenomen vergunningplicht rondom veiligheid is geschrapt. De gemeente wordt in algemene zin verzocht alert te blijven op onnodige stapeling van regels en verplichtingen voor bedrijven bij het verder ontwikkelen van het omgevingsplan.

Beantwoording

Uitgangspunt voor het omgevingsplan is om alleen regels te stellen waar dat nodig is. En als regels nodig zijn, wordt een vergunningplicht alleen in het leven geroepen, wanneer daartoe aanleiding

bestaat. In hoofdstuk 5 van de algemene toelichting worden deze uitgangspunten voor de regeling besproken.

f. Geluidproductieplafonds: toelichting

Er is meer aandacht nodig voor de geluidproductieplafonds als omgevingswaarden voor Westpoort op alle relevante plekken in de toelichting. In paragraaf 5.8 (Omgevingswaarden) van de algemene toelichting ontbreekt dit aspect. Ons verzoek is daar ten minste een verwijzing naar par 9.2.5.2 op te nemen.

Beantwoording

Hoofdstuk 5 van de algemene toelichting bevat een algemene beschrijving van het instrumentarium, en hoe daarmee in zijn algemeenheid wordt omgegaan. In paragraaf 5.8 wordt het instrument omgevingswaarde toegelicht. Het daarbij verwijzen naar paragraaf 9.2.5.2, waarin het specifiek gaat over geluidproductieplafonds als omgevingswaarden, is niet wenselijk, omdat het dan slechts één van de vele mogelijke omgevingswaarden er uit zou lichten. Dan zou in paragraaf 5.8 op termijn naar alle paragrafen elders in het omgevingsplan moeten worden verwezen waarin een specifieke omgevingswaarde wordt besproken. En in paragraaf 5.3, waarin het instrument omgevingsvergunning wordt besproken, zou naar elke paragraaf elders in het omgevingsplan moeten worden verwezen waarin een specifieke vergunningplicht wordt besproken. Dat gaat juist ten koste van de leesbaarheid van hoofdstuk 5. Het is ook niet nodig, want de betreffende omgevingswaarde wordt immers reeds besproken in paragraaf 9.2.5.2.

g. Geluidproductieplafonds: doorkijk

Gelet op het belang van de nieuwe regeling met geluidproductieplafonds voor de industrie en de omgeving ervan, wordt verzocht een doorkijk te geven naar de opname ervan in het omgevingsplan en de afstemming daarover met de provincie Noord-Holland, die verantwoordelijk is voor -alleen- de eerste vaststelling van deze geluidproductieplafonds voor Westpoort.

Beantwoording

Zoals aangegeven in de eerdere Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties is de vaststelling van de geluidproductieplafonds voor Westpoort een bevoegdheid van Provinciale Staten. Dat is omdat het een industrieterrein van regionaal belang is. Het gemeentelijk apparaat is op dit moment niet betrokken bij of op de hoogte van concrete stappen van de provincie. Hoewel gevraagd is om een planning, is die nog niet gegeven. Er zal nogmaals naar gevraagd worden. Zodra hierover meer bekend is, wordt het Havenbedrijf hierover geïnformeerd.

h. Geurhinder

Verzocht wordt om een aanpassing van artikel 9.85 (Voorkomen of beperken van geurhinder).

1. Lid 2 van dat artikel geeft de bevoegdheid om indien het redelijk vermoeden bestaat dat er sprake is van geurhinder, in een maatwerkvoorschrift voor te schrijven dat een rapport van een geuronderzoek wordt overgelegd. In de Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties staat dat als een bedrijf aantoonbaar voldoet aan alle vergunningvoorschriften, geuronderzoek niet gauw voor de hand ligt, maar dat er situaties denkbaar zijn wanneer een verzoek zelfs in dat geval redelijk kan zijn. Bijvoorbeeld als de vergunning geen geurvoorschriften bevat en in de omgeving ineens veel geurklachten ontstaan. Verzocht wordt in de toelichting op te nemen dat in geval van oprukkende woningbouw, de verantwoordelijkheid daarvoor niet ligt bij het vergunde

bedrijf. En dat dit een aandachtspunt is bij het veranderen van een omgevingsplandeel in de omgeving van het havengebied naar woongebied.

2. Lid 3 van dat artikel bepaalt dat bij het bepalen van een aanvaardbaar niveau van geurhinder, voor zover relevant, onder meer rekening kan worden gehouden met de volgende aspecten:

   a. de bestaande toetsingskaders, waaronder lokaal geurbeleid;

   b. < … >

   Geconstateerd wordt dat de beoordelingscriteria voor het bepalen van een aanvaardbaar niveau van geurhinder in art. 9.85 ten opzichte van het voorontwerp nog vager zijn geworden, met termen als ‘kan, voor zover relevant’ en ‘onder meer’, terwijl ‘rekening worden gehouden met’ de enige juridisch betekenisvolle term is in deze bepaling. Verzocht wordt de bepaling en de toelichting aan te scherpen.

Beantwoording

Ad. 1

Het is inderdaad de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer (gemeente of private partij) om bij het toelaten van nieuwe woningen de geursituatie in beeld te brengen, en niet van de geurveroorzakende bedrijven. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat voor het uitvoeren van een geuronderzoek in voorkomende gevallen gegevens over de bedrijfsvoering van het geurveroorzakende bedrijf nodig zullen zijn. Het bevoegde gezag kan die gegevens op grond van artikel 9.5 per maatwerkvoorschrift vorderen. Het bedrijf dient de benodigde gegevens aan te leveren opdat de initiatiefnemer het geuronderzoek uit kan voeren. Het artikelsgewijze toelichting wordt met deze passage niet aangevuld. Deze beschouwing vormt immers geen toelichting op de regeling zichzelf.

Ad. 2

Het derde lid bevat een niet-limitatieve opsomming van aspecten waarmee bij het bepalen van een aanvaardbaar niveau van geurhinder wordt rekening gehouden. Door te kiezen voor een niet-limitatieve opsomming van aspecten behoudt het bevoegd gezag de mogelijkheid om daarbij ook aspecten te betrekken die op het moment van vaststelling van de regel niet voorzienbaar, maar wel relevant zijn. Het belang van het kunnen betrekken van alle relevante aspecten weegt in dit geval zwaarder dan het belang van voorafgaande kenbaarheid van welke aspecten het betreft.

Niet alle aspecten die worden opgesomd zijn altijd relevant. Om die reden is de betreffende bepaling inderdaad aangevuld met de zinsnede ‘voor zover relevant’. Dit is gedaan naar aanleiding van de eerdere inspraakreactie van het Havenbedrijf om aan te geven dat niet alle beoordelingscriteria relevant hoeven te zijn in een concrete situatie (zie hierover ook het volgende punt). Dat betekent dat aspecten die niet relevant zijn, achterwege kunnen blijven.

i. Schrappen verwijzing naar ‘lokaal geurbeleid’

Het eerdere verzoek om een verwijzing naar ‘lokaal geurbeleid’ in art. 9.85 te schrappen zolang dat beleid er niet is, is terzijde gelegd, onder verwijzing naar geurbeleid van de provincie dat van toepassing is op provinciale bedrijven. Provinciaal beleid is echter geen lokaal beleid; zodra de provincie bevoegd is, bepaalt de provincie of onderzoek nodig is, de gemeente behoort daarin niet te treden via het omgevingsplan. Dit punt is ook in algemene zin relevant, vanuit het oogpunt om juiste

bevoegdheidsverhoudingen bij het omgevingsplan in acht te nemen. Verzocht wordt artikel 9.85 en de toelichting op bovengenoemde punt aan te passen.

Verzocht word vroegtijdig betrokken te worden wanneer de gemeente voorbereidingen treft voor het opstellen van lokaal geurbeleid.

Beantwoording

Naar aanleiding van de participatiereactie van het Havenbedrijf is de betreffende regeling aangevuld met de zinsnede 'voor zover relevant'. Zolang er nog geen gemeentelijke geurbeleid is, hoeft men daarmee ook geen rekening te houden. Zodra dat er wel is, dan is het wel relevant en wordt daarmee wel rekening gehouden.

Ten aanzien van de bevoegdheidsverhoudingen wordt opgemerkt dat ten aanzien van sommige milieubelastende activiteiten het college van gedeputeerde staten (GS) bevoegd is voor verlening van de 'milieuvergunning' (omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Bal). Bij dergelijke 'provinciale bedrijven' houden GS toezicht ook op de naleving van de algemene regels in het Bal.

Hiernaast is de gemeente bevoegd om in het omgevingsplan regels te stellen ten aanzien van milieuaspecten zoals geur of geluid. Die regels gelden ook voor provinciale bedrijven. Ten aanzien van geur is het zelfs verplicht gelet op artikel 5.92, lid 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving om in het omgevingsplan te borgen dat de geur door een milieubelastende activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is, ook al is dat een provinciaal bedrijf. De toezicht en handhaving van de algemene regels in het omgevingsplan (die in aanvulling op de 'milieuvergunning' en het Bal gelden) ligt bij de gemeente (het college van burgemeester en wethouders). Daarom kan de gemeente wel degelijk een geuronderzoek vragen, ook van provinciale bedrijven.

Deze bevoegdheid staat overigens los van de bevoegdheid van de provincie om in het kader van de beoordeling van een aanvraag om een 'milieuvergunning' een geuronderzoek te vragen. Bij de beoordeling houden GS rekening met de geurregels in het omgevingsplan. Ook dienen GS rekening te houden met eventueel gemeentelijk beleid, gelet op artikel 2.2, lid 1 van de Omgevingswet.

Ten aanzien van het begrip 'lokaal beleid' merken we op dat dit een term is die is overgenomen uit het Activiteitenbesluit. Dat was een landelijke regeling. Onder die term viel ook provinciaal beleid. Het kan misverstand wekken als in het omgevingsplan worden gesproken van lokaal beleid, als daarmee ook provinciaal beleid wordt bedoeld. Het omgevingsplan is aangepast, in de zin dat de term 'lokaal beleid' is vervangen door 'provinciaal en gemeentelijke beleid'.

Tot slot wordt bevestigd dat het Havenbedrijf bij het opstellen gemeentelijk geurbeleid vroegtijdig betrokken wordt.

j. Lozingen bij opslaan en overslaan van goederen

Met betrekking tot subparagraaf 9.3.2.8 worden enkele kleine aanvullingen op de artikelsgewijze toelichting voorgesteld.

Beantwoording

De toelichting wordt conform verzoek aangepast.

k. Vroegtijdige betrokkenheid bij relevante wijzigingen

Nogmaals wordt verzocht vroegtijdig betrokken te worden bij de voorbereiding van nieuwe (ruimtelijke) regels voor zowel het havenindustriegebied als in de directe omgeving ervan.

Beantwoording

Zoals aangegeven in de eerdere Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties ligt het bij toekomstige wijzigingen waarbij het Havenbedrijf een specifiek belang heeft, zoals bij het vervangen van de bestaande bestemmingsplannen, voor de hand dat het Havenbedrijf vroegtijdig wordt betrokken.

4. Adressant 2

a. Verzoek om schriftelijke reactie met mogelijkheid tot aanvullende zienswijze

Adressant verzoekt in haar in eerste instantie naar voren gebrachte zienswijze beantwoording van een aantal vragen, voordat inhoudelijk een aanvullende zienswijze kan worden gegeven. Verzocht wordt daarbij een termijn te stellen.

Beantwoording

Per brief van 2 april 2024 is adressant schriftelijk voorzien van een antwoord op de gestelde vragen. De brief is als bijlage 2 toegevoegd. Daarbij is tot 22 april 2024 de gelegenheid gegeven om de zienswijze aan te vullen. Per email van 1 april 2024 is hiervan gebruik gemaakt. Deze is ook schriftelijk ingediend. De mail is als bijlage 3 toegevoegd. De zienswijzen worden hierna samengevoegd behandeld.

De zienswijzen gaan in hoofdzaak over de viewer. De landelijke viewer is in de plaats gekomen van ruimtelijkeplannen.nl. Het is zeker zo dat de viewer nog voor verbetering vatbaar is. Daaraan wordt door het Kadaster, dat verantwoordelijk is voor de viewer, ook gewerkt. Met het oog op verbetering is het Kadaster ambtelijk van de (geanonimiseerde) zienswijze op de hoogte gesteld. Ondanks dat de viewer voor verbetering vatbaar is, is het omgevingsplan via de viewer in voldoende mate raadpleegbaar.

Omdat het omgevingsplan behalve locatiegerichte regels ook heel veel algemeen geldende regels bevat, vraagt het raadplegen wel andere zoekmethoden dan die golden voor ruimtelijkeplannen.nl. Op de weblocatie waar de viewer raadpleegbaar is, wordt uitleg gegeven over hoe de viewer te gebruiken. Hieronder wordt een aantal aanvullende suggesties voor het gebruik gegeven.

b. Viewer Regels op de kaart

Adressant geeft aan het een raadsel te vinden wat het omgevingsrechtelijk regiem voor het eigen perceel behelst. De van het Omgevingsloket deel uitmakende voorziening Regels op de kaart verschaft geen duidelijkheid. Er gelden maar liefst 96 aanduidingen ter plaats van het perceel. Wat die allemaal qua toepasselijke regels behelzen, valt niet te doorgronden.

Beantwoording

Adressant verwijst hier naar de zoekingang 'Plekinfo' in de landelijke viewer Regels op de kaart. Om de verschillende regels van het omgevingsplan goed te ontsluiten, zijn in de viewer diverse ingangen naar de regels gebouwd: Plekinfo, Overzicht en Regels. Onder Plekinfo zijn voor het betreffende perceel 101 (in plaats van 96) aanduidingen te zien:



De functie van Plekinfo is vergelijkbaar met hoe het bestemmingsplan onder oud recht via ruimtelijkeplannen.nl werd ontsloten. Bij 'Plekinfo' waren de bestemmingen, dubbelbestemmingen, bouwaanduidingen en gebruiksaanduidingen te zien. Via 'Documenten' kwam men bij de daarop betrekking hebbende regels. In de viewer Regels op de kaart kun je door op een aanduiding te klikken, naar regels die zijn gekoppeld aan die aanduiding.

Onder Plekinfo is zichtbaar dat er verschillende typen aanduidingen zijn: Locaties, Activiteiten Ambtsgebied en Activiteiten Beperkt Gebied. In de toekomst komen daar nog meer typen aanduidingen bij, waaronder in elk geval Omgevingsnormen en Gebiedsaanwijzingen. Wanneer het gaat om de weergave van een ontwerpaanduiding, staat het woord Ontwerp ervoor.

Hierin verschilt Regels op de kaart van ruimtelijkeplannen.nl. Want niet al deze aanduidingen zijn relevant voor de juridische betekenis van de regeling. Anders dan bij ruimtelijkeplannen.nl moet bij Regels op de kaart een onderscheid worden gemaakt tussen aanduidingen die juridisch relevant zijn, en aanduidingen die een servicefunctie hebben. Beide worden getoond. Juridisch relevant zijn alleen die aanduidingen die een geometrisch element aan de juridische regel toevoegen. Dit wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 7 van de Algemene toelichting. Bijvoorbeeld de regel 'wonen is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding wonen' krijgt juridisch betekenis door de aanduiding wonen. Ter plaatse van dat vlak is wonen toegestaan, daarbuiten niet.

Alleen de Locaties en (in de toekomst) Omgevingsnormen hebben die juridische betekenis. Die bepalen samen met de regel waar iets wel of niet mag, of waar welke norm geldt. Alle overige aanduidingen zijn servicegericht. Ze moeten de gebruiker helpen het omgevingsplan te raadplegen.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet is vanuit Amsterdam ambtelijk gewaarschuwd voor een overkill aan informatie bij plekinfo. Dat heeft er in elk geval toe geleid dat er de mogelijkheid is om een 'compacte weergave' weer te laten geven, waarbij uitsluitend de juridisch relevante aanduidingen worden getoond:



Wanneer dat is aangekruist, worden alleen de juridische relevante Locatieaanduidingen (de (ontwerp)locaties) weergegeven:



Alle overige aanduidingen zijn bedoeld om de regeling voor de gebruiker beter toegankelijk te maken, of om aanvraagformulieren aan te maken. Maar ze hebben geen juridische betekenis. Deze zijn in de compacte weergave niet zichtbaar. Om te weten welke regels er allemaal op een bepaalde locatie gelden, wordt overigens afgeraden uitsluitend af te gaan op de aanduidingen die zijn weergegeven onder Plekinfo. Beter is het te kijken onder 'Overzicht' (dat de inhoudsopgave van het omgevingsplan toont) en/of 'Regels'.

Het aantal Activiteiten-aanduidingen zal overigens na vaststelling groter zijn dan in het ontwerp. Dat heeft ermee te maken dat voor aanvraagformulieren een Activiteit-aanduiding moet zijn aangemaakt. Het aantal Activiteiten-aanduidingen is na vaststelling dus groter, maar dit wijzigt de regeling niet.

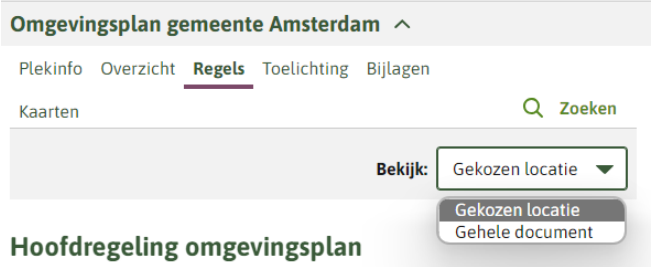
c. Onduidelijk welke algemeen geldende regels er zijn

En dan zal het Omgevingsplan ook nog bol staan van regels, die niet locatiespecifiek zijn en daarom overal zullen gelden. Onduidelijk is om welke regels het hier dan gaat.

Beantwoording

Het omgevingsplan bevat inderdaad heel veel algemeen geldende regels. Anders dan het bestemmingsplan lijkt het daarmee veel meer op een gemeentelijke verordening. Deze regels zijn gekoppeld aan de onder plekinfo weergegeven Locatie-aanduiding gemeente Amsterdam.

Om te weten welke regels er op een bepaalde locatie gelden, is het echter beter onder het tabblad Regels in de regels zelf te kijken:



Wanneer gekozen wordt voor Gekozen locatie, worden alleen de daar geldende regels weergegeven. Wanneer gekozen wordt voor Gehele document, dan worden alle regels weergegeven, waarbij de regels die ter plaatse niet gelden niet zwart maar grijs worden weergegeven.

Juist omdat er zo veel meer regels over sterk uiteenlopende onderwerpen in het omgevingsplan komen te staan, is het van belang om ook goed op onderwerp te kunnen zoeken. Want niet alle algemene regels zijn voor iedereen even relevant. Daarvoor kan het best gezocht worden vanuit de inhoudsopgave. Die staat onder Overzicht. Bij het formuleren van opschriften van de verschillende regelonderdelen (hoofdstukken, afdeling, paragrafen etcetera) is ervoor gekozen daarin zo veel mogelijk betekenis over de inhoud van het betreffende onderdeel op te nemen.

d. Viewer werkt bij voortduring niet

De viewer Regels op de kaart werkt bij voortduring niet. Het is dus ook niet goed mogelijk het omgevingsplan te raadplegen.

Beantwoording

Van tijd tot tijd wordt kortstondig onderhoud aan de viewer gepleegd. Dat wordt ruim vooraf aangekondigd. Dat onderhoud is nodig om de werking en snelheid van de viewer steeds verder te verbeteren. Dat neemt niet weg dat het gepubliceerde ontwerpbesluit in voldoende mate raadpleegbaar is geweest ten tijde van terinzagelegging.

e. Betekenis aanduiding ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen

Adressant geeft aan dat voor het eigen perceel onder meer de aanduiding ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen gaat gelden. Voor zover dat te begrijpen valt, betekent dat - kort gezegd - dat in het omgevingsplan opgenomen regels buiten toepassing blijven, voor zover het ter plaatse geldende ruimtelijke plan daarvan afwijkt. Hier rijzen vragen als:

- om welk geldend ruimtelijk plan gaat het dan?;
- kan thans niet tegen de van het ruimtelijk plan afwijkende regels, als opgenomen in het omgevingsplan - de thans aan de orde zijnde wijziging daarvan - worden opgekomen, omdat deze (nog) niet op mijn perceel gelden?;
- maar wanneer kan dat dan wel?; en

- kan dan worden opgekomen tegen de thans nog niet voor mijn perceel geldende regels uit het omgevingsplan (de aan de orde zijnde wijziging daarvan)?

Beantwoording

Het betreft hier een Locatie-aanduiding. Deze heeft dus juridische betekenis. Die juridische betekenis volgt uit de regels waarin de Locatie-aanduiding wordt genoemd. In hoofdstuk 7 van de Algemene toelichting wordt de relatie tussen deze aanduidingen en de juridische regel uitgebreid toegelicht.

De naam van de betreffende aanduiding zelf maakt duidelijk dat daar waar die aanduiding geldt, de ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet zijn vervallen. Niet de naam van de aanduiding, maar de regels waaraan de aanduiding is gekoppeld, bepalen het rechtsgevolg.

In de regels die gelden ter plaatse van deze specifieke aanduiding, wordt gerefereerd aan de regels in het 'ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan'. Juridisch is dat gedefinieerd als 'ruimtelijk besluit of ruimtelijke besluiten, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet, die bij wijze van overgangsrecht als tijdelijk deel onderdeel zijn van dit omgevingsplan, totdat deze bij wijzigingsbesluit voor een locatie zijn komen te vervallen.' Feitelijk betekent dit het bestemmingsplan. Maar het kunnen ook andere besluiten zijn die onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het gebied zijn vastgesteld, zoals een wijzigingsplan, uitwerkingsplan, exploitatieplan of een voorbereidingsbesluit. Ook die nog geldende plannen, die van rechtswege onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan, zijn raadpleegbaar vanuit Regels op de kaart.

De voorgenomen wijziging van het omgevingsplan bevat veel generieke regels die overal binnen Amsterdam moeten gaan gelden, maar die gaan over onderwerpen waarover ook bijvoorbeeld bestemmingsplannen regels kunnen bevatten. Die regels kunnen onderling afwijken. Omdat ook bestemmingsplannen onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan (zie paragraaf 6.2 van de algemene toelichting) staan er dan onderling tegenstrijdige regels in het omgevingsplan. Om dat te voorkomen, wordt dan met een voorrangsregel bepaalt welke regel voor gaat. In verreweg de meeste gevallen is dat de regel uit het bestemmingsplan. Dat is gedaan omdat dan bij het vervangen van bestemmingsplannen kan worden afgewogen of de afwijkende regel voor het betreffende gebied moet blijven bestaan. Is dat niet het geval, dan kan de generieke regel gaan gelden. Is dat wel het geval, dan kan voor het betreffende gebied met een van de generieke regel afwijkende regel maatwerk worden geboden. Dat betekent dat het rechtsgevolg pas ontstaat nadat het bestemmingsplan is vervangen. Voor zover adressant het bij het vervangen niet eens is met de bestuurlijke keuze om geen afwijkend maatwerk te bieden, dan kan in het kader van die procedure tegen het rechtsgevolg dat dan ontstaat worden opgekomen.

f. Onduidelijk welke wijzigingen zijn voorzien

Het is onduidelijk welke wijzigingen ten opzichte van het tijdelijk deel van het omgevingsplan en de daarvan deel uitmakende planologische maatregelingen op het eigen perceel en de omgeving ervan zijn voorzien.

Beantwoording

Waar adressant spreekt van 'planologische maatregelen' wordt blijkens de strekking van de zienswijze gedoeld op planologische regelingen, die van rechtswege onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan, zoals bestemmingsplannen.

Adressant lijkt ervan uit te gaan dat het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan wordt vervangen dan wel gewijzigd. Dat is niet het geval. Het ter plaatse geldende bestemmingsplan, dat van rechtswege onderdeel is geworden van het omgevingsplan, blijft ondanks dit eerste wijzigingsbesluit onverkort van kracht. Dat geldt voor heel Amsterdam. De rechten en beperkingen op grond van de geldende bestemmingsplannen blijven dus bestaan, zowel voor het eigen perceel, als voor de omgeving, als voor heel Amsterdam.

Wel worden heel veel regels vastgesteld en daarmee als het ware klaargezet waarmee op een later moment bestaande bestemmingsplannen op geharmoniseerde wijze kunnen worden vervangen. Die regels (die hoofdzakelijk staan in de hoofdstukken 2, 3, 5 en 6) gaan met dit eerste wijzigingsbesluit echter nog nergens gelden. Op enkele uitzonderingen na. Over een beperkt aantal onderwerpen waarover ook bestemmingsplannen regels kunnen bevatten, zijn in afdeling 3.2 regels opgenomen, die in beginsel direct over gaan gelden. Het gaat om regels over de volgende onderwerpen:

- *Inrichten en gebruik van bij een hoofdgebouw behorend erf en erfbebouwing (paragraaf 3.2.2 van de regels)*
- *Parkeernormering voor auto's en normering voor fietsstalling (paragraaf 3.2.3 van de regels)*
- *Ondergeschikt kantoorgebruik (paragraaf 3.2.4 van de regels)*
- *Ondergeschikte detailhandel (paragraaf 3.2.5 van de regels)*
- *Huisvesting in verband met mantelzorg (paragraaf 3.2.7 van de regels)*
- *Het wijzigen van een buisleiding met gevaarlijke stoffen, de druk of de vervoerde stof (paragraaf 3.2.8)*

Ook hoofdstuk 5 bevat enkele onderdelen die direct overal gaan gelden (afdeling 5.1 tot en met 5.4). Het gaat daarbij met name om regels over bouwwerken die in beginsel overal zijn toegestaan, zoals voorheen opgenomen in artikel 2 van bijlage II van het toenmalige Bor (de vergunningvrije bouwwerken).

De reden om deze regels direct over te laten gelden, is dat niet alle bestemmingsplannen over deze onderwerpen regels bevatten. Die regels zijn wel nodig, en zijn (op grond van vastgesteld beleid) in principe overal gelijk. Voor deze onderdelen is wel bepaald dat áls het nog geldende bestemmingsplan hierover wel regels bevat, dat dan die regels voorgaan. Bevat het bestemmingsplan deze regels niet, dan gelden de regels in de betreffende paragrafen. In paragraaf 11.3 van de algemene toelichting bij het omgevingsplan wordt hier nader op ingegaan.

Om te zien of de betreffende regels wel of niet gaan gelden, zal dus óók het nog geldende bestemmingsplan geraadpleegd moeten worden.

Maar dat geldt, zolang het bestemmingsplan voor een locatie nog niet is vervangen, in zijn algemeenheid. Het omgevingsplan bestaat daar uit zowel het nieuwe deel en tijdelijke onderdelen zoals het bestemmingsplan. Dit gedurende de transitiefase helaas onontkoombaar.

g. Per perceel moeten de voorgenomen wijzigingen in beeld worden gebracht

De raad moet concreet aangeven welke wijzigingen voor het eigen perceel en de omgeving daarvan zijn voorzien. Van een burger kan niet worden verlangd met een niet goed te hanteren instrument als de planviewer naar de voor hem/haar relevante omgevingsrechtelijke wijzigingen op zoek moet gaan? Als de raad tot een wijziging van het omgevingsrechtelijk regiem wenst over te gaan, dan rust op de raad de verplichting om kenbaar en begrijpelijk te maken wat die wijziging voor een betreffend perceel inhoudt. Zeker als een burger daarom vraagt. Niet kan worden volstaan met te verwijzen naar het instrument van een planviewer dat een dergelijk inzicht niet op een duidelijke en toegankelijke wijze verschaft.

Beantwoording

De wijzigingen die zijn voorzien, zijn bekendgemaakt in het Gemeenteblad. Daarin is het wijzigingsbesluit bekendgemaakt, en wordt met een was-wordt-weergave aangegeven op welke wijze de bestaande regeling wordt aangepast. Uit het daar gepubliceerde ontwerpbesluit blijkt ook dat de bestaande bestemmingsplannen niet worden vervangen.

Ook in de viewer wordt aangegeven welke wijzigingen er worden doorgevoerd. Dat wordt getoond voor de geselecteerde locatie. Dat ziet er als volgt uit:



Niet alle wijzigingen zijn voor iedereen even relevant. Elke belanghebbende kan zelf beoordelen welke wijziging wel of niet relevant is. Zo zijn bijvoorbeeld de regels in hoofdstuk 9, die gaan over milieubelastende activiteiten, gericht tot degenen die een milieubelastende activiteit verrichten. Dat zijn over het algemeen bedrijven. Ze zijn bedoeld het (leef)milieu te beschermen. Voorheen stonden dergelijke regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Per 1 januari 2024 stonden ze in afdeling 22.3 van het omgevingsplan. Deze regels worden nu verplaatst en in overeenstemming gebracht met instructieregels van het Rijk. Dat deze regels gericht zijn tot degenen die een milieubelastende activiteit verrichten, wil niet zeggen dat ze niet relevant zijn voor anderen. Want juist omdat ze tot doel hebben het (leef)milieu te beschermen, kunnen ze heel relevant zijn voor omwonenden van zo'n activiteit.

h. Overzicht van activiteiten die niet langer mogelijk zijn

Nu de wetgever met de viewer een ontoereikend instrument ter beschikking heeft gesteld, dan rust op de raad de plicht aanvullende informatie te verschaffen, bijvoorbeeld door een overzicht te verstrekken van alle activiteiten, die ter plaatse van het eigen perceel als gevolg van de wijziging niet langer mogelijk zijn, respectievelijk aan beperkingen worden onderworpen, en wat de wijziging overigens voor het eigen perceel behelst. Pas dan kan daartegen worden opgekomen.

Beantwoording

Zoals hiervoor reeds enkele malen aangegeven, is de viewer toereikend om te kunnen raadplegen welke regels op een locatie van toepassing (gaan) zijn. De wijzigingen ten opzichte van de geldende regeling zijn voor elke locatie binnen Amsterdam afzonderlijk te raadplegen. Adressant lijkt er vanuit te gaan

dat deze wijziging allerlei beperkingen ten opzichte van geldende bestemmingsplannen met zich mee brengt. Zoals hiervoor reeds aangegeven is dat niet het geval. Met uitzondering van de onderwerpen bedoeld onder f, maar dan alleen voor zover het geldende bestemmingsplan daarover geen regels bevat. Dit is ook in de kennisgeving van terinzagelegging aangegeven. Het blijkt ook uit het (ontwerp)besluit zelf. Dat voorziet immers niet in het intrekken van het geldende bestemmingsplan.

i. Voorrangsregels zijn rechtsonzeker

Blijkens de brief van 31 maart gelden er voorrangregels die behelzen dat het tijdelijke deel en de daarvan deel uitmakende planologische maatregelen voorgaan, in geval het wijzigingsplan daarmee in strijd is. Een dergelijke regeling is rechtsonzeker. Duidelijk moet zijn hoe de wijzigingen zich verhouden tot het tijdelijke deel en de daarvan deel uitmakende bestemmingsplannen. Dat is nu niet het geval. Daarbij komt dat allerlei conflicten kunnen ontstaan over de vraag of wel of geen sprake is van een strijdigheid tussen het wijzigingsplan enerzijds en het tijdelijke deel en de daarvan deel uitmakende planologische regeling anderzijds.

Beantwoording

In de hoofdstukken 2, 3, 5 en 6 wordt voorzien in regels waarmee op een later moment onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen kunnen worden vervangen. Slechts een beperkt aantal van die regels gaat nu al overal gelden (zie onder f). Het gaat om regels over onderwerpen waarvoor gemeentebreed beleid bestaat. Die regels zouden dus overal gelijk moeten zijn. Er kunnen zich echter altijd situaties voordoen dat maatwerk nodig is. In geldende bestemmingsplannen kan dat maatwerk zitten. Per te vervangen bestemmingsplan moet worden bekeken of dat het geval is.

Veel bestemmingsplannen bevatten reeds regels over de betreffende onderwerpen. Omdat die bestemmingsplannen ook onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan, moet met voorrangsregels worden bepaald welke regels dan voorgaan. Met die voorrangsregels wordt juist de verhouding tot de nog geldende bestemmingsplannen geregeld.

j. Voorrangsregels en beroep

Bij het Vervangen van een bestemmingsplan zal een keuze worden gemaakt of de hoofdregel onverkort zal (blijven) gelden, of dat voor afwijkend maatwerk wordt gekozen. Afwijkend maatwerk betreft een uitzondering op de dan reeds geldende hoofdregel. Die hoofdregel staat dan niet meer ter discussie. Betekent dat dan niet dat reeds nu tegen de wijziging moet worden opgekomen? Maar dan moet wel duidelijk zijn welke wijzigingen het wijzigingsplan behelst. Of staat op het moment dat een bestemmingsplan wordt vervangen, het regelonderdeel waarmee het bestemmingsplan in strijd is, dan weer volledig ter discussie, zodat tegen dat onderdeel kan worden opgekomen? De raad zou dan een garantie moeten geven, waarbij het overigens de vraag is wat die waard is, omdat de bestuursrechter dan toch het laatste woord zal hebben.

Beantwoording

Als na vaststelling van dit wijzigingsbesluit een voorrangsregel bepaalt dat een bepaalde hoofdregel niet geldt omdat het ter plaatse gelende bestemmingsplan regels over het zelfde onderwerp bevat, Dan heeft de vastgestelde hoofdregel geen rechtsgevolg. Die geldt immers niet. Als later het bestemmingsplan wordt vervangen, en er wordt voor gekozen de hoofdregel te laten gelden, dan staat daartegen beroep open. Overigens geldt dat ook als ervoor wordt gekozen niet de hoofdregel maar maatwerk te laten gelden. Ook tegen die keuze staat dan beroep open. Die keuze (wel of niet de hoofdregel te laten gelden) wordt gemaakt in het dan vast te stellen wijzigingsbesluit. Daarmee staat tegen die keuze hoe dan ook beroep open. De bestuursrechter kan daar niet iets anders van vinden.

k. Onduidelijk waartegen een zienswijze door worden ingediend

De wijziging zal allerlei regels en aanduidingen bevatten, die geen strijd opleveren met het bestemmingsplan. Die regels en aanduidingen vullen dat tijdelijke deel en de daarvan deel uitmakende planologische maatregelen aan. Daar komt een voorrangsregel niet in beeld. Het is niet duidelijk om welke regels en aanduidingen het gaat, en dus kan hierop niet worden gereageerd.

Beantwoording

Zoals onder c aangegeven kan per locatie worden bekeken welke regels daar (gaan) gelden. Onder f is aangegeven welke onderdelen in beginsel overal gaan gelden, en waarvoor de voorrangsregels met betrekking tot bestemmingsplannen zijn opgenomen. Het betreft een betrekkelijk beperkt aantal onderdelen. Om te zien of de voorrangsregel van toepassing is, zal moeten worden gekeken in het nog geldende bestemmingsplan. Bevat het bestemmingsplan regels over bijvoorbeeld ondergeschikt kantoorgebruik. Zo ja, dan gaan die voor paragraaf 3.2.4 van de regels in het nieuwe deel. Zo nee, dan gaan de beperkingen gelden conform paragraaf 3.2.4. Deze beoordeling of de hoofdregel gaat gelden of niet, en wat dat betekent, zal iedereen zelf moeten maken.

l. Regels horeca-inrichtingen

Niet alleen is wat de wijziging voor omliggende percelen gaat beteken. Gewezen wordt op de horeca-inrichtingen aan de Reguliersgracht. Welke functies zijn daaraan toegedeeld, welk geluid mogen ze produceren en op welke momenten, welke openingstijden gelden, hoe zit het met gebruik van terrassen, enzovoort. Het is mij onduidelijk wat de wijziging – en overigens ook het tijdelijk gedeelte – dienaangaande inhoudt.

Beantwoording

Voor wat betreft de juridisch-planologische mogelijkheden voorziet deze wijziging niet in aanpassingen. De geldende bestemmingsplannen blijven immers gelden. Pas zodra ergens het bestemmingsplan wordt vervangen of aangevuld, verandert dat. Daarin wordt nu niet voorzien. Wel is nieuw horecabeleid in de maak, dat gaat voorzien in de nodige aanpassingen. Dat beleid moet nog worden vastgesteld, en vervolgens vertaald naar wijzigingen van het omgevingsplan. Dat is nu niet aan de orde.

Voor wat betreft geluid werd horeca voorheen gereguleerd door het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dat is wel gewijzigd, want het gaat om een milieubelastende activiteit die sinds 1 januari 2024 wordt gereguleerd middels het omgevingsplan. Deze regels staan sindsdien in paragraaf 22.3.4. De wijziging voorziet in verplaatsing naar subparagraaf 9.2.3.3.

In de algemene toelichting is aangegeven waarin de wijzigingen zitten. Een samenvatting daarvan is geplaatst op de website met andere relevante stukken. Voor wat betreft geluid is aangegeven dat het in het Besluit kwaliteit leefomgeving een beleidsvernieuwing is doorgevoerd ten aanzien van de regulering van maximale geluidniveaus (piekgeluid). Omdat piekgeluiden vooral een relatie hebben met slaapverstoring, worden voor de dagperiode (tussen 7.00 en 19.00 uur) geen verplichte eisen meer gesteld aan het maximale geluidniveau. Overdag geldt wel een maximumnorm voor het Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau. Dit betekent dat het geluid dat over de gehele dagperiode gemiddeld is toegestaan, ongewijzigd blijft.

Overigens bevat het omgevingsplan geen normering voor stemgeluid vanaf terrassen. De Omgevingswet staat daaraan in de weg.

Openingstijden worden op dit moment geregeld via de Algemene Plaatselijke Verordening, en vastgelegd in de op grond daarvan verleende exploitatievergunningen. Het beleid dat in de maak is, voorziet in een verschuiving naar regulering middels het omgevingsplan. Voorliggend wijzigingsbesluit voorziet echter nog niet in die verandering.

5. Stadion Amsterdam N.V., Stadion Amsterdam C.V. en Amsterdam Exploitatie B.V.

In goede onderlinge afstemming met de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en de gemeente is een uitgebreid traject doorlopen voor de voorbereiding van een aanpassing van de omgevingsvergunning milieu. De aanvraag is ingediend voor 1 januari 2024, zodat de aanvraag onder het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal worden behandeld en beoordeeld. De vergunning wordt naar verwachting op korte termijn vastgesteld en bekendgemaakt.

Er bestaat op dit moment onvoldoende zicht op de beantwoording van de vraag of de aangepaste vergunningvoorschriften deugdelijk zijn geborgd in het Ontwerp. Zo is niet voldoende duidelijk of en op welke wijze de Johan Cruijff ArenA in het Ontwerp is gekwalificeerd.

Verzocht wordt in overleg te gaan over de vraag of het aanbeveling zou verdienen voor de ArenA een separate, bijzondere kwalificatie in de regels op te nemen. Van belang is ook dat dit zou kunnen bijdragen aan de rechtszekerheid voor alle betrokkenen, zowel de exploitanten van de ArenA als omwonenden en andere derde belanghebbenden.

De voorlopige conclusie is dat met het huidige Ontwerp (nog) niet goed kan worden vastgesteld of de regels van dit Ontwerp in de toekomst beperkingen met zich kunnen brengen voor de bedrijfsvoering van de ArenA.

Beantwoording

De omgevingsvergunning milieu voor de ArenA is inmiddels op 22 maart 2024 verleend, met toepassing van het voorheen geldende recht. Op grond van het toepasselijke overgangsrecht worden de voorschriften van die vergunning, aangemerkt als maatwerkvoorschriften onder de Omgevingswet (zie artikel 4.13, vierde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet). Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag afwijken van de algemene regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen. Dit betekent dat in het geval van de ArenA de vergunningvoorschriften bepalend zijn voor de geluidruimte van de activiteiten daar.

Gelet hierop is een nadere, bijzondere kwalificatie in de (milieu)regels van het omgevingsplan niet nodig. Hiermee wordt aangesloten bij het algemene uitgangspunt dat maatwerkvoorschriften voor individuele milieubelastende activiteiten niet worden opgenomen in de regels van het omgevingsplan. Dat zou immers de opname van een enorm aantal specifieke regels in het omgevingsplan betekenen. Daarmee zou het omgevingsplan naar verwachting zo uitgebreid worden dat het de vindbaarheid en leesbaarheid van regels ernstig zou belemmeren. De opname van nadere, bijzondere kwalificatie voor individuele milieubelastende activiteiten is daarmee ook onwenselijk.

Over het overgangsrecht is exploitant uitvoerig geïnformeerd door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied in een overleg op 21 maart 2024.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat naast de regels in de omgevingsvergunning milieu en de milieuregels van het omgevingsplan (ten aanzien van de onderwerpen die niet door de vergunning zijn gereguleerd) er ook ruimtelijke regels gelden voor de ArenA. Deze zijn nu nog opgenomen in het vigerende bestemmingsplan dat van rechtswege onderdeel is geworden van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. De ruimtelijke regels van het tijdelijke deel worden op termijn vervangen door nieuwe regels. De gemeente zal tot zijner tijd, voorafgaand aan het opstellen van een ontwerpwijziging, het voornemen het omgevingsplan voor die locatie te wijzigen bekend maken. Daarbij wordt ook aangegeven hoe derden bij dat proces betrokken zullen worden.

6. Adressant 3

a. Onduidelijk en ontoegankelijk geheeld

Het Ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam is een voor de gemiddelde bewoner totaal onbegrijpelijk en ontoegankelijk geheel. Het Ontwerpbesluit is een ondoordringbaar oerwoud van detail-bepalingen, het lijkt slechts een stapeling van alle bestaande bestemmingsplannen en alle andere wet- & regelgeving fysieke leefruimte van rijk en gemeente en misschien ook de provincie en de waterschappen met een spreekwoordelijk nietje er door, maar is dat wel zo?

Beantwoording

De gemeente is zich ervan bewust dat het omgevingsplan een zeer uitvoerige en op onderdelen complexe regeling is. Dat het omgevingsplan een zeer uitvoerige en op onderdelen complexe regeling is, komt grotendeels doordat het omgevingsplan ten opzichte van voorheen het bestemmingsplan over veel meer onderwerpen regels bevat. Waar voorheen de bouwvergunningplicht met alle bijbehorende beoordelingsregels, aanvraagvereisten enzovoort was opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, en uitzonderingen op die vergunningplicht in het Besluit omgevingsrecht, zijn die regels allemaal terecht gekomen in het omgevingsplan (hoofdzakelijk in afdeling 4.2). Hetzelfde geldt voor regels ter bescherming van het milieu, zoals die voorheen in het Activiteitenbesluit milieubeheer waren opgenomen (heel hoofdstuk 9). Daarnaast bevat het omgevingsplan die regels die nodig zijn om alle bestemmingsplannen te kunnen vervangen. Dat maakt het omgevingsplan een zeer uitgebreide en op onderdelen complexe regeling. Bij de opbouw van de afzonderlijke regelonderdelen (hoofdstukken afdelingen, paragrafen enzovoort) en formulering van regels is getracht de regeling zo toegankelijk mogelijk te maken. De viewer Regels op de kaart en de vergunningencheck binnen het Omgevingsloket moeten daarbij verder helpen.

Mede vanwege de omvang en complexiteit is de regeling voorzien van een uitgebreide algemene toelichting, waarin tekst en uitleg over de regeling wordt gegeven. In de kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerp wijzigingsbesluit is ook een uitgebreide zakelijke omschrijving van de inhoud van het ontwerp besluit gegeven.

Bovendien is voorafgaand aan terinzagelegging van het ontwerp op basis van een voorontwerpregeling een participatietraject doorlopen, waarbij de nadruk lag op informeren en meedenken. Onder c wordt hierop nader ingegaan.

b. Zienswijzen aan de gemeenteraad

Nog wel duidelijk is dat zienswijzen in ieder geval niet moeten worden ingediend bij B&W / R&D maar bij uw Raad. Dat is vreemd, de Raad is nog niet aan zet, B&W moet met een Antwoordnota komen en een voordracht aan uw Raad. Nog een ander vreemd punt, het postadres van de Raad staat niet in de bekendmaking. Voor alle zekerheid is het reguliere postadres gehanteerd, en gezorgd indiening bij de dienst R&D zodat die meteen aan de slag kan.

Beantwoording

Zienswijzen worden gericht tot het bestuursorgaan dat gaat over vaststelling van het besluit. Dat is in dit geval de gemeenteraad. Het is ook de gemeenteraad die de zienswijzen in de besluitvorming betrekt. Het college bereidt die besluitvorming voor, maar de gemeenteraad stelt uiteindelijk de nota van beantwoording vast. De zienswijze is in goede orde en tijdig ontvangen.

c. Wijze van inspraak

De wijze waarop B&W de inspraak heeft georganiseerd geeft reden de inspraak over te doen. Voor zo ver het Ontwerpbesluit verborgen inhoudelijke wijzigingen omvat en B&W niet zelf komt met een nieuwe inspraakronde kan de Raad B&W daartoe zo nodig oproepen.

Beantwoording

Aan de terinzagelegging van het ontwerp is een participatietraject voorafgegaan. Het college heeft in dat kader bij besluit van 6 december 2022 een voorontwerp van het omgevingsplan vrijgegeven voor participatie en bestuurlijk overleg. Van de terinzagelegging is kennisgegeven in het Gemeenteblad (2023, 11617), het Parool, via de sociale mediakanalen van de Gemeente Amsterdam en op de inspraakpagina van de Gemeente Amsterdam. Daarbij is gekozen voor informeren en meedenken (zie collegebesluit van 6 december 2022 (VN2022-041277)). De gemeenteraad is hierover geïnformeerd per raadsinformatiebrief van 6 december 2022, ter kennisname geagendeerd voor de commissie RO van 11 jan 2023.

In het kader van de participatie zijn een voorontwerp en aanvullende stukken gedurende acht weken ter inzage gelegd, waarbij iedereen de mogelijkheid is geboden hierop te reageren. Diverse rijksdiensten, waterschappen, de provincie en omliggende gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld te reageren. Tijdens die periode zijn drie informatiebijeenkomsten georganiseerd. Ook zijn de stadsdelen om advies gevraagd.

Van de informatiebijeenkomsten is verslag gemaakt. De reacties en adviezen die zijn binnengekomen zijn opgenomen en van een reactie voorzien in de Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties en de Nota van reactie adviezen stadsdelen en stadsgebied vastgesteld. Het college heeft bij besluit van 11 juli 2023 (VN2023-016004) beide nota's vastgesteld. De gemeenteraad is hierover geïnformeerd per raadsinformatiebrief van 11 juli 2023, ter kennisname geagendeerd voor de commissie RO van 27 september 2023.

De indieners van de inspraak en vooroverleg reacties hebben schriftelijk bericht ontvangen met daarin de Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties alsmede een concept planning voor de verdere procedure van de eerste wijziging van het omgevingsplan. Ook de stadsdelen en het stadsgebied hebben een reactie ontvangen met daarbij de Nota van reactie adviezen Stadsdelen en stadsgebied.

Het is nadat dit gehele voortraject is doorlopen, dat het ontwerp wijzigingsbesluit formeel ter inzage is gelegd, waarbij de mogelijkheid is geboden zienswijzen naar voren te brengen. Hiervan is vooraf overeenkomstig wettelijk voorschrift kennisgegeven. In die kennisgeving is een uitgebreide zakelijke omschrijving van de inhoud van het ontwerp besluit gegeven.

Gelet op dit alles valt niet in te zien waarin dit voortraject te kort is geschoten.

Er is van verborgen inhoudelijke wijzigingen in het ontwerp wijzigingsbesluit geen sprake. Niet alleen de kennisgeving van terinzagelegging, maar ook het ontwerp wijzigingsbesluit is in het Gemeenteblad gepubliceerd. Artikel I van dat ontwerpbesluit voorziet erin het omgevingsplan te wijzigen conform de wijzigingen zoals opgenomen in Bijlage A. Die bijlage A geeft met een 'was/wordt'-weergave precies aan welke wijzingen er komen ten opzichte van de nu geldende regeling. En ook de viewer Regels op de Kaart geeft juist de wijzigingen ten opzichte van de geldende regeling weer.

d. Niet voldaan aan randvoorwaarden voor inspraak

De inspraak op het Omgevingsplan is niet goed georganiseerd. Een van de randvoorwaarden voor inspraak op beleidsvoornemens is duidelijkheid vooraf waarover het gaat en welk verschil de insprekers kunnen maken (Beleidskader Participatie en artikel 4 en 5 de ontwerp-Participatieverordening). Daaraan is niet voldaan.

Beantwoording

Vooropgesteld wordt dat het participatietraject reeds begin 2023 heeft plaatsgevonden. De nieuwe participatieverordening was op dat moment zelfs nog niet in concept ter inzage gelegd. Van belang is dat er voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerp participatie heeft plaatsgevonden, waarbij een ieder in de gelegenheid is gesteld zich te informeren en mee te denken (zie onder c).

Adressant 3 heeft eerst nu, in het kader van de formele zienswijzenprocedure, een reactie in de vorm van een zienswijze gegeven. Van die zienswijzenprocedure is conform wettelijk voorschrift in het gemeenteblad kennisgegeven, waarbij bovendien een zeer uitgebreid een beschrijving van de zakelijke inhoud is gegeven.

Daarmee is voldoende duidelijk gemaakt waarop het ontwerp wijzigingsbesluit betrekking heeft, en dat over dat ontwerp zienswijzen naar voren konden worden gebracht. Gelet op dit alles valt niet in te zien waarin zowel het participatietraject als de formele terinzagelegging te kort zijn geschoten.

e. Wijziging planologisch-juridische situatie

In de bekendmaking en de stukken ter inzage staat niet dat regels in het Ontwerpbesluit inhoudelijk nieuw zijn ten opzichte van de planologisch-juridische situatie die geldt tot het ondeelbare moment op 31-12-2023, 24.00 uur, van het van kracht worden van de Omgevingswet en het Omgevingsplan gemeente Amsterdam op 1-1-2024, 00.00 uur, dus dit lijkt een geruststelling.

Beantwoording

In de bekendmaking van terinzagelegging van het ontwerp wijzigingsbesluit is uitgebreid aangegeven waarop het ontwerp wijzigingsbesluiten betrekking heeft. Daaruit blijkt ook dat het ontwerp wijzigingsbesluit niet voorziet in het vervangen van onder oud recht vastgestelde ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen. Wel bevat het veel algemene regels over allerlei onderwerpen die daarop aanvullend zijn. Voor zover een nog onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan regels over hetzelfde onderwerp bevat, gaan de regels van het bestemmingsplan voor. Bevat dat bestemmingsplan die regels niet, dan gaan de nieuwe regels aanvullend werken.

f. Mogelijke oplossingen

Een en ander heeft tot gevolg dat zelfs gemiddeld ingevoerde bewoners niet weten wat de voorstellen van B&W in het Ontwerpbesluit nu eigenlijk zijn en niet voor hun belangen kunnen opkomen als die ondanks de geruststellende stukken toch wel in het geding zouden zijn. Als de juristen van de Ruimte en Duurzaamheid toch wel in de spreekwoordelijke kleine lettertjes inhoudelijke wijzigingen hebben verstopt faalt deze inspraak volledig.

Mogelijke oplossingen:

1. De bekendmaking dd. 31-1-2024 intrekken, een nieuw Ontwerpbesluit ter inzage leggen waarin of waarbij alsnog in zakelijk-inhoudelijke termen is gespecificeerd of en zo ja welke inhoudelijke wijzingen ten opzichte van de planologisch-juridische situatie op 31-12-2023, 24.00 uur met het Ontwerpbesluit worden voorgesteld en wat de beleidsruimte voor de insprekers is;
2. In de voordracht aan de Raad specificeren tot welke inhoudelijke wijzigingen de voordracht na de inspraak strekt ten opzichte van de planologisch-juridische situatie op 31-12-2023, 24.00 uur;
3. Bij de nieuwe inspraakronde sub i en/of bij de raadsvoordracht sub ii tevens specificeren welke gemeentelijke regelgeving fysieke leefomgeving reeds met dit Ontwerp Wijzigingsbesluit in het Omgevingsplan wordt overgenomen en welke gemeentelijke regelgeving met volgende

wijzigingsbesluiten in het Omgevingsplan worden overgenomen, voorzien van tijds-indicaties van die vervolg-stappen.

Beantwoording

Het ontwerp wijzigingsbesluit, zoals dat in het gemeenteblad is bekendgemaakt, bevatte een was-wordt-weergave. Dat wil zeggen dat daarin precies is aangegeven welke regels worden aangepast, verwijderd en toegevoegd, en op welke wijze. Dit gebeurt ook bij vaststelling, dus in die zin is en wordt reeds tegemoetgekomen aan de onder ii benoemde wens.

Tevens blijkt uit het ontwerp wijzigingsbesluit en de kennisgeving van terinzagelegging dat het niet voorziet in het vervangen van bestaande, onder oud recht vastgestelde ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen. Wel bevat het veel algemene regels over allerlei onderwerpen die daarop aanvullend zijn. Voor zover een nog onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan regels over hetzelfde onderwerp bevat, gaan de regels van het bestemmingsplan voor. Bevat dat bestemmingsplan die regels niet, dan gaan de nieuwe regels aanvullend werken.

In hoofdstuk 6 van de toelichting is uitgebreid toegelicht hoe de (verdere) transitie van het omgevingsplan zal plaatsvinden. Wanneer welke bestemmingsplan wordt vervangen, of wanneer welke verordening, is op dit moment niet aan te geven. Van toekomstige wijzigingen wordt uiteraard op voorgeschreven wijze kennisgegeven.

g. Participatieplicht voor vergunningaanvragen ontbreekt

Niet B&W / R&D maar mensen die over de Omgevingswet hebben doorgeleerd wezen op een inhoudelijke wijziging ingaande 1-1-2024, de participatie op vergunningaanvragen voor veranderingen in de fysieke leefomgeving. In het Ontwerpbesluit dat nu voorligt is daarover niets te vinden, terwijl de inspraak op het Ontwerp Omgevingsplan nu juist over dergelijke inhoudelijke wijzigingen zou moeten gaan.

Beantwoording

Aangenomen dat wordt gedoeld op artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet, dat kort gezegd bepaalt dat de gemeenteraad gevallen van activiteiten kan aanwijzen waarin participatie verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden ingediend. De keuze om gevallen aan te wijzen vindt niet plaats met het omgevingsplan. Omdat het omgevingsplan hierover geen regels bevat, is hierover ook niets in de toelichting opgenomen.

h. Bezwaar tegen elke inhoudelijke wijziging ten opzichte van de situatie op 31-12-2023, 24.00 uur

Indien en voor zo ver het Ontwerpbesluit al zou strekken tot inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de planologisch-juridische situatie op 31-12-2023, 24.00 uur, zijn deze in de bekendmaking en in het Ontwerpbesluit en de verdere stukken ter inzage niet kenbaar gemaakt en niet gemotiveerd. Tegen elke inhoudelijke wijziging wordt bezwaar ingediend. Intrekking van deze zienswijze wordt overwogen na alsnog kennis te hebben kunnen nemen van de wijzigingen, de motivering daarvan en de beleidsruimte die de insprekers hebben.

Beantwoording

Zoals onder f aangegeven bevatte het ontwerp wijzigingsbesluit, zoals dat in het gemeenteblad is bekendgemaakt, een was-wordt-weergave. Tevens blijkt uit het ontwerp wijzigingsbesluit dat het niet voorziet in het vervangen van bestaande ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen. Wel bevat het veel algemene regels over allerlei onderwerpen die daarop aanvullend zijn. Voor zover een nog onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan regels over hetzelfde onderwerp bevat, gaan de regels

van het bestemmingsplan voor. In andere gevallen gaan de nieuwe regels aanvullend gelden. Nu adressant verder geen inhoudelijk zienswijze naar voren brengt, wordt dit punt van de zienswijze voor kennisgeving aangenomen.

i. Participatie op vergunningaanvragen ten onrechte niet geregeld

Over de participatie op de fysieke leefomgeving staat in het VTH-Beleid Fysieke Leefomgeving 2024 het volgende (p. 47): "De gemeenteraad kan op grond van de Omgevingswet gevallen aanwijzen waarbij het organiseren van participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een aanvraag om omgevingsvergunning tot afwijking van het omgevingsplan." Deze voorstelling van zaken is onvolledig en daardoor ronduit misleidend: een plicht tot participatie kan niet alleen worden ingesteld op vergunningaanvragen voor buitenplanse afwijking, maar op alle andere vergunningaanvragen. En niet een VTH-nota van B&W maar het Omgevingsplan van uw Raad is het daartoe door de wetgever geboden kader. Het voorstel van B&W voor het Omgevingsplan gaat ook hieraan ten onrechte voorbij.

Verzocht wordt deze lacune in het voorstel van B&W voor het omgevingsplan als volgt te herstellen. Het is niet nodig participatie in het omgevingsplan verplicht te stellen voor op alle soorten vergunningaanvragen. Voor de meeste aanvragen kan worden volstaan met de spelregels zoals die al zijn neergelegd in de Handreiking Participatie 2024. Dan kan worden bezien hoe de nieuwe participatie-regels van de Omgevingswet, de aanstaande Participatieverordening en het omgevingsplan in de praktijk uitpakken. Het invoeren van meer participatie-plichten kan zo nodig altijd nog wel.

Beantwoording

Het VTH-Beleid Fysieke Leefomgeving 2024 is op dit punt geenszins misleidend, maar juist. De Omgevingswet bepaalt dat met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1, lid 1, Omgevingswet). De gemeente kan daarbij in de regels meldingsplichten en vergunningplichten instellen (artikel 4.4, Omgevingswet). De gemeente heeft geen algemene bevoegdheid gekregen om regels op te nemen over een participatieplicht, voorafgaand aan de aanvraag omgevingsvergunning. Voor wat betreft een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, is die bevoegdheid wel gegeven, namelijk in artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet. Voor activiteiten die in het omgevingsplan vergunningplichtig worden gemaakt, ontbreekt die bevoegdheid echter.

j. Participatieplicht voor vergunning-aanvragen fysieke leefomgeving buiten de Omgevingswet

De nota VTH-beleid fysieke leefomgeving 2024 omvat op goede gronden ook de vergunningverlening fysieke leefomgeving die nu nog even niet in de Omgevingswet is ondergebracht, zoals de aanvragen voor terrassen, evenementen en woning onttrekken aan de woningvoorraad. De scope van de Handreiking Participatie 2024 is echter mistig: vallen de aanvragen fysieke leefomgeving voor bijvoorbeeld terrassen, evenementen en woning-onttrekking nu wel of niet onder de Handreiking? Adressant draagt de volgende oplossingen aan:

1. In het Omgevingsplan de bepaling opnemen dat een aanvrager van een vergunning fysieke leefomgeving buiten de Omgevingswet voorafgaand aan de indiening van de aanvraag de omgeving in beginsel participatie moet bieden en dat in ieder geval het verslag van de geboden participatie in de zin van artikel 16.55, zesde lid, van de Omgevingswet bij de vergunningaanvraag moet worden gevoegd;
2. In het Omgevingsplan specificeren op welke vergunningaanvragen fysieke leefomgeving buiten de Omgevingswet de plicht sub i nog meer van toepassing is, naast de aanvragen in het kader van de APV en de Huisvestingsverordening

3. In de Handreiking Participatie 2025 expliciet maken dat de Handreiking mede betrekking heeft op de sub ii aangewezen vergunningaanvragen fysieke leefomgeving buiten de Omgevingswet.

Beantwoording

Verzocht wordt in het omgevingsplan regels op te nemen over vergunningplichten die (nog) niet in het omgevingsplan staan. Dat is sowieso niet mogelijk. Het gaat bovendien om een verzoek om regels op te nemen die een participatieplicht zouden meebrengen. Zoals onder i reeds aangegeven kan het omgevingsplan niet de regels bevatten waarom gevraagd wordt. Het voorstel met betrekking tot de Handreiking Participatie 2025 wordt in het kader van deze procedure voor kennisgeving aangenomen.

k. Participatieplicht voor vergunning-aanvragen fysieke leefomgeving binnen de Omgevingswet voor buitenplans afwijken

Al in 2022 is op grond van artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet bepaald dat op alle aanvragen voor buitenplans afwijken de aanvrager voorafgaand aan de aanvraag participatie moet bieden. Echter, deze plicht ontbreekt ten onrechte in de Participatiehandreiking 2024, evenals de plicht tot indiening van het verslag van de participatie. Adressant draagt de volgende oplossingen aan:

1. In het Omgevingsplan bepalen dat voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten een participatieplicht geldt, en dat het participatieverslag in de zin van artikel 16.55, zesde lid, van de Omgevingswet bij de vergunningaanvraag moet worden gevoegd;
2. De participatieplicht expliciet maken in de Handreiking Participatie 2025.

Beantwoording

De participatieplicht is reeds expliciet gemaakt in het raadsbesluit van 10 november 2022. Die plicht geldt, ongeacht of daarover iets wordt vermeld in de Participatiehandreiking 'Betrek de buurt bij uw initiatieven' uit 2022. Wel wordt daarin reeds op pagina 3 duidelijk gemaakt waarvoor en voor wie de handreiking is bedoeld. Namelijk voor iedereen die een idee of plan heeft dat gevolgen heeft voor de wijk of buurt. Om dit soort initiatieven te laten slagen, is het belangrijk dat de initiatiefnemer personen of organisaties vroegtijdig betrekt. De participatiehandreiking is geschreven om te helpen bij dit proces. Ongeacht of participatie verplicht is of niet.

Los van dat de raad al toepassing heeft gegeven aan artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet, is het omgevingsplan niet de plek om die aanwijzing te doen. Ook niet om die aanwijzing te herbevestigen. De verplichting om bij de aanvraag een verslag van de participatie te doen, volgt reeds uit artikel 7.4, tweede lid van de Omgevingsregeling.

l. Vergunning-aanvragen fysieke leefomgeving binnen de Omgevingswet voor alle activiteiten / werkzaamheden anders dan in buitenplanse afwijking

Artikel 16.55, zesde lid, van de Omgevingswet omvat de plicht tot indiening van het verslag van de participatie die de aspirant aanvrager heeft geboden aan de omgeving. Dit lijkt voldoende, vooralsnog is er geen reden tot een verdere plicht. Adressant draagt desalniettemin de volgende oplossingen aan:

1. In het Omgevingsplan de bepaling opnemen dat de aspirant aanvrager van een vergunning fysieke leefomgeving binnen de Omgevingswet voor alle activiteiten / werkzaamheden anders dan in buitenplanse afwijking de omgeving in beginsel participatie moet bieden en dat in ieder geval het verslag van de geboden participatie in de zin van artikel 16.55 lid 6 van de Omgevingswet bij de vergunning-aanvraag moet worden gevoegd;
2. De participatie-plicht expliciet maken in de Handreiking Participatie 2025.

Beantwoording
Zoals onder i reeds aangegeven kan het omgevingsplan niet de regels bevatten waarom gevraagd wordt. Evenmin kan participatie in de Handreiking Participatie verplicht worden gesteld voor de bedoelde vergunningaanvragen.

7. CBRE Investment Management (NL) BV (CBREIM), optredend namens eigenaar van WTC Amsterdam (WTC) GEREED

a. Kaderstellend karakter basisregeling

CBREIM refereert aan de eerdere inspraakreactie van 6 maart 2023. Daarin heeft CBREIM kort gezegd naar voren gebracht ervan uit te gaan dat de Basisregeling voorgenomen ontwikkelingen blijft faciliteren. CBREIM heeft zorgen over het ontbreken van een overkoepelende bestemming 'wereldhandelscentrum', mede omdat de opgenomen gebruiksdoelen soms zeer gedetailleerd zij, en vraagt zich af of het huidige gebruik en de flexibiliteit qua invulling hiervan onverkort kan worden voortgezet. In reactie op de eerdere inspraakreactie heeft heet college aangegeven dat het vervangen van het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan nu niet aan de orde is. In hoeverre dan maatwerk nodig is, wordt dan beoordeeld.

CBREIM merkt echter op dat de nu opgenomen gebruiksdoelen inclusief gebruiksregels wel degelijk het belangrijkste kader zullen vormen. De Raad was eerder bij het vaststellen van een bestemmingsplan niet gebonden aan van tevoren vastgelegde gebruiksdoelen, en is dat straks wel. Verzocht wordt specificatie of vergaande detaillering van gebruiksdoelen alleen in de basisregeling op te nemen indien daar een concrete aanleiding voor bestaat.

Beantwoording
Zoals in Nota van beantwoording inspraak- en vooroverlegreacties aangegeven, is het bereiken van regelharmonisatie een belangrijk doel van het eerste wijzigingsbesluit. Het biedt allerlei regels waarmee op een later moment onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen kunnen worden vervangen. Dat zorgt ervoor dat waar nodig en mogelijk gelijkluidende regels gaan gelden. Dat neemt niet weg dat er bij de wijziging van het omgevingsplan altijd ruimte blijft voor lokaal maatwerk. Of in het geval van WTC maatwerk noodzakelijk is of dat kan worden volstaan met toepassing van reeds opgenomen regels en met een stapeling van verschillende gebruiksdoelen, wordt te zijner tijd beoordeeld als het bestemmingsplan wordt vervangen.

Het is onjuist te veronderstellen dat de gemeenteraad daarbij gebonden is aan de regels over gebruiksdoelen die nu al zijn opgenomen. Wanneer extra of afwijkende regels nodig zijn, dan kunnen die aan het omgevingsplan wordt toegevoegd. Als dat vraagt om de toevoeging van een extra gebruiksdoel, dan kan dat. Op dit moment is die vraag echter niet aan de orde.

b. Maatwerkmogelijkheid

Het is van groot belang dat de mogelijkheid om via maatwerk af te wijken van de regels breed beschikbaar wordt gemaakt en dit via in tijd onbeperkt overgangsrecht toe te staan. Zeker voor WTC is dit essentieel vanwege de overkoepelende bestemming die er nu op rust. Het kan dan ook zeker niet worden uitgesloten dat een stapeling van gebruiksdoelen niet volstaat om voortzetting van het huidige gebruik en de daarbij horende flexibiliteit te continueren.

Beantwoording
Waar maatwerk gewenst en nodig is, kan dat te zijner tijd worden opgenomen. Dat zal dan niet in de vorm van overgangsrecht gaan, maar via maatwerkbepalingen die specifiek op de betreffende situatie

van toepassing zijn. Als een stapeling van gebruiksdoelen niet volstaat om voortzetting van het huidige gebruik en de daarbij horende flexibiliteit te continueren, dan kan daarvoor maatwerk worden toegepast. De verwachting is overigens dat dit niet zo ver zal hoeven gaan dat er een specifiek op het WTC toegespitst gebruiksdoel nodig is. Of dat gewenst en nodig is, kan echter pas worden gemaakt wanneer het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan wordt vervangen.

c. Gebruikdsoel hotel

CBREIM wijst (nogmaals) op het feit dat op grond van een van de gebruiksregel die is gekoppeld aan het gebruiksdoel hotel de hotelfaciliteiten alleen door hotelgasten mogen worden gebruikt. Een maatwerkvoorschrift zal dus sowieso noodzakelijk zijn om het huidige gebruik voort te zetten na wijziging van het omgevingsplan.

Beantwoording

Zoals ook in de beantwoording van de inspraak reactie is opgemerkt, moet met de regels over het gebruiksdoel hotel de hele stad kunnen worden bediend. Dat betekent dat niet valt te ontkomen aan regels over hotels die in principe overal gelden waar een hotel is toegestaan, maar waar op bepaalde locaties met een maatwerkbepaling van kan worden afgeweken. Als uitgangsregel is inderdaad opgenomen dat hotelfaciliteiten alleen door hotelgasten mogen worden gebruikt. De regel die daarna komt maakt echter dat daarop locatiegericht uitzonderingen kunnen worden gemaakt: 'Ter plaatse van de aanduiding 'bijbehorende hotelfaciliteiten ook voor niet-hotelgasten' geldt dat bij het hotel behorende faciliteiten voor hotelgasten ook door niet-hotelgasten mogen worden gebruikt.' Er is dus altijd lokaal maatwerk mogelijk. Of dat lokaal maatwerk op een concrete locatie nodig en gewenst is, wordt bepaald bij het wijzigingsbesluit waarmee voor een bepaald gebied het bestaande bestemmingsplan wordt vervangen.

8. Vereniging Bond van volkstuinders

De vereniging Bond van Volkstuinders (BvV) heeft in de eerdere inspraakreactie (d.d. 7 maart 2023) op het Voorontwerp o.a. kritisch gereageerd op het voorschrift dat bouwsels maximaal 10% van het tuinperceel mogen zijn. In het Ontwerp heeft de gemeente zijn standpunt over maximale maten van bouwsels als percentage van de perceelgrootte echter gehandhaafd in artikel 5.24.

De BvV is geen voorstander van ongelimiteerd verharden. Situaties waarbij complete volkstuinen worden vol gelegd met bebouwing en/of tegels, worden op de volkstuinen voorkomen en zo nodig ook aangepakt. Dit gebeurt als volgt:

- Tuinen mogen niet meer dan 30% verhard zijn. In dit percentage wordt alles meegenomen: bouwsels, vlonders, verharde paden en terrassen, grind, kunstgras etc. Zo garanderen we dat minimaal 70% van een tuin groen is.
- Bouwsels zijn daarnaast aan maximale oppervlaktematen gebonden: 28 m2 voor de tuinhuizen op de verblijfstuinparken, 16 m2 bij een aantal parken voor dagrecreatie, geen tuinhuizen op de nutstuinen. Ook voor schuurtjes en kweekkassen gelden maximale oppervlaktematen. Daarnaast zijn de bouwsels gebonden aan bepaalde hoogtematen.
- Bouwsels mogen uitsluitend op toegestane afstand van elkaar en van de perceelgrens worden gebouwd. Grotere bouwsels op kleinere percelen worden zo voorkomen.

Deze drie manieren van maatvoering zorgen er bij elkaar voor dat er niet te groot, te veel en te hoog wordt gebouwd. Hier wordt actief op toegezien vanuit de BvV.

Voor nieuwbouw en grotere verbouwing van tuinhuizen is er voorafgaande schriftelijke toestemming nodig van het bondsbestuur van de BvV. Voor kleinere zaken zoals het plaatsen van een schutting is voorafgaande toestemming van het afdelingsbestuur van het desbetreffende tuinpark nodig.

De BvV heeft de volgende bezwaren tegen de voorgestelde regeling om de volgende redenen:

a. Onwenselijk verschil tussen ruimtelijke ordeningsregels en verenigingsregels

De door de gemeente voorgestelde maat voor bouwsels (max. 10% van het perceel) regelt uitsluitend de bouwsels en zegt niks over de verharding van de tuin. De gemeente gaf eerder aan dat oppervlaktemaat als percentage van de oppervlakte van de tuin bewust is opgenomen, zodat bij splitsing toename van de verharding wordt tegengegaan (dat is een uitgangspunt in de Hoofdgroenstructuur). Dat is echter maar zeer beperkt het geval. Binnen de voorgestelde gemeentelijke regeling kan een tuin bestaan uit 10% tuinhuis en 90% betegeling. Het is niet wenselijk dat de ruimtelijke ordeningsregels afwijken van regels binnen de verenigingsstructuur en eventueel komende regels in een nieuw huurcontract met de gemeente.

Beantwoording

De volkstuinparken vormen belangrijke groene gebieden in de stad. Het gezamenlijke doel, zoals ook opgenomen in het Volkstuinbeleid 2005 en de Aanpak voor de ontwikkeling van volkstuinparken 2021 zorgt daarmee voor het uitgangspunt dat bebouwing en verharding beperkt blijven. De regels in het omgevingsplan zijn publiekrechtelijk van aard en worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De ontwerpregeling die ter inzage is gelegd bevat regels om met name de bestaande situaties voor gebruik en bebouwing van volkstuinparken te regelen. Het doel daarvan is om straks de bestemmingsplanregelingen voor volkstuinparken om te kunnen zetten naar het omgevingsplan.

Bij het opstellen van de regeling is gewerkt vanuit het doel van behoud van het groen, het toewerken naar een eenduidige regeling voor alle volkstuinparken en is ook gekeken naar de bestaande situatie. Ten opzichte van de geldende bestemmingsplannen kan dit inhouden dat in sommige gevallen een groter tuinhuis is toegestaan, en in andere gevallen een minder groot tuinhuis is toegestaan. Daar staat tegenover dat straks per tuin een tuinhuis, kas en berging mogelijk worden gemaakt. Nu kan dit verschillen per bestemmingsplan. Bovendien is in art. 5.24 lid 6 een overgangsregel opgenomen dat wat feitelijk is gerealiseerd is toegestaan. Het artikel geeft daarmee voldoende uitgangspunten voor wat er maximaal per tuin aan bebouwing kan worden gerealiseerd.

Voor verharding zijn in de geldende bestemmingsplannen nu meestal geen regelingen opgenomen. Op een later moment, na vaststelling van nieuw beleid voor de Hoofdgroenstructuur, zal worden afgewogen of er regels nodig zijn voor verharding. De huidige praktijk geeft daarvoor nu niet direct aanleiding.

De regeling is bedoeld om toe te passen op alle volkstuinparken in de gemeente. Niet alle parken zijn aangesloten bij de BvV en onderling is er variatie in de bestaande situatie. Het kan daarmee voorkomen dat de regeling vanuit het omgevingsplan soepeler is dan de verenigingsregels op een park. Het staat de verenigingen, en dus ook de BvV, altijd vrij om privaatrechtelijk de aanvullende voorwaarden te stellen die nodig worden geacht.

b. Op grotere percelen (te) grote gebouwen mogelijk

Bij grotere percelen bestaat de mogelijkheid dat er juist groter gebouwd gaat worden dan dat binnen de regels van de BvV is toegestaan. Daar waar binnen de regels van de BvV de maximale oppervlaktemaat 28m2 c.q. 16 m2 is, kan bij de gemiddelde tuin van 300 m2 een tuinhuisje van 30m2 worden neergezet.

Beantwoording

Zie de uitleg onder a. Binnen de regels van het omgevingsplan is dat inderdaad mogelijk. Het staat de BvV vrij om daaraan zelf nadere beperkingen te stellen.

c. Gebouwomvang bij splitsing

De gemeente is voorstander van het splitsen van bestaande tuinen. Op tuinen waar geen of slechts bouwsels staan is dit betrekkelijk eenvoudig en gebeurt dit regelmatig. Op tuinen waar een tuinhuis staat wordt splitsing lastiger door de 10% regel. Het gevolg zal zijn dat er minder tuinen zullen worden gesplitst. Juist de gemeente is voorstander van dit splitsen.

De gemeente voegt hieraan toe dat, om te voorkomen dat een bestaand gebouw na splitsing moet worden afgebroken, bij splitsing het bebouwingspercentage van toepassing is op de gesplitste volkstuinen tezamen. We zijn het eens dat een tuinhuis niet moet worden afgebroken omwille van splitsing. We vrezen wel dat dit onduidelijkheid gaat opleveren. Er gaan situaties ontstaan waar op tuinen van gelijke grootte bouwwerken een verschillende maximum grootte gaan krijgen. Dit valt na verloop van tijd niet meer uit te leggen. Beter om dit direct zo te regelen dat de uitvoering daarvan werkbaar en helder is voor iedereen, voor gemeente en voor de tuinparken.

De BvV en de gemeente hebben hierover op 16 oktober 2023 een gesprek gehad. De gemeente stelde toen dat tuinparken, als zij dit willen, verdere beperkingen in hun eigen reglementen kunnen opnemen, bijvoorbeeld over kleinere afmetingen. Dat zal de onduidelijke situatie zoals hiervoor omschreven niet oplossen. De set van maatvoeringen en regelingen zoals de BvV deze al vele jaren hanteert is werkbaar en zorgt er voor dat de aangesloten volkstuinparken groen zijn en blijven.

Beantwoording

In de Aanpak voor de ontwikkeling van volkstuinparken 2021 is inderdaad als gezamenlijke doelstelling opgenomen dat tuinieren voor mensen toegankelijk gemaakt wordt, waaronder door het splitsen van tuinen. In de Aanpak zijn ook wat voorbeelden geschetst van gevallen waarin splitsing van tuinen kan worden overwogen. In het gesprek van oktober 2023 kwam naar voren dat de daadwerkelijke consequenties van splitsing voor de bebouwing van tuinen nog denkwerk en overleg vergen. Dit wordt ook duidelijk uit de voorbeelden die worden aangehaald in de zienswijze. Voor splitsing wordt daarom op dit moment geen specifieke regeling opgenomen in het omgevingsplan. Zoals is uitgelegd onder a zijn er ook andere overwegingen die zorgen voor een regel in de vorm van een percentage per tuin.

d. Overnachten in tuinhuis - artikel 2.240 lid 1

In artikel 2.240 lid 1 van het Ontwerp staat dat `overnachten uitsluitend is toegestaan op de eigen volkstuin'. In de toelichting wordt dat beargumenteerd: `Overnachten door anderen dan de huurder van de volkstuin (i.e. het lid van het volkstuinpark) is daarmee niet toegestaan, om bed & breakfast, verhuur aan derden en verhuur als hotelkamer te voorkomen'. Verder verstaat de gemeente, in navolging van de BvV, naast het overnachten door de huurder op de eigen tuin ook overnachten `door diens partner, de ouders van de huurder en van de partner, alsmede door de kinderen van de huurder en van de partner.' De BvV onderschrijft het doel om commercieel en oneigenlijk gebruik van de tuinhuizen te voorkomen. We zijn echter van mening dat de gemeente niet gaat over wie de tuinder in zijn tuinhuis laat overnachten als hij of zij zelf ook aanwezig is: dat is niet aan de overheid, maar behoort tot de private wereld achter de voordeur van de burger.

De BvV heeft daarover zelf geregeld dat het niet is toegestaan om de tuin/tuinhuis aan een derde te verhuren of ter beschikking te stellen zonder toestemming van het afdelingsbestuur. Dit wordt verder zo uitgewerkt dat andere relaties van het lid voor ten hoogste vier weken per jaar in het tuinhuis mogen overnachten onder de voorwaarden dat daarvoor geen vergoeding mag worden gevraagd en het afdelingsbestuur toestemming daarvoor heeft verleend. Van deze bepaling maken tuinders

gebruik wanneer ze b.v. zelf moeten werken of juist op vakantie zijn en vrienden, buren, familie willen laten delen in hun plezier van de tuin.

Beantwoording

In artikel 2.240 is opgenomen dat 'overnachten is uitsluitend toegestaan op de eigen volkstuin'. De tekst waaraan wordt gerefereerd komt uit de artikelsgewijze toelichting en is bedoeld om duidelijk te maken dat overnachten niet de vorm mag krijgen van wonen of vormen van overnachting die vallen onder het Overnachtingsbeleid zoals Bed & Breakfast of hotelkamer. De artikelsgewijze toelichting biedt voldoende toelichting hoe artikel 2.240 moet worden gelezen en welk gebruik is toegestaan. Anders dan de BvV stelt, kan de gemeente wel degelijk beperkingen stellen aan het gebruik van ruimte die behoort tot de private wereld achter de voordeur van de burger. Wel moet de gemeente daarvoor goede gronden hebben. Die zijn er in dit geval. Het beoogd gebruik van een volkstuin is niet het bieden van overnachtingsmogelijkheden aan derden. Het maakt daarbij niet uit of het al dan niet tegen betaling plaatsvindt.

9. Tennet

a. Risicovolle activiteiten

TenneT verzoekt de gemeente een mogelijkheid binnen de regels te creëren waarbij TenneT om nadere afweging wordt gevraagd bij specifieke initiatieven in de nabijheid van de hoogspanningsverbindingen. Dit gaat bijvoorbeeld om de vestiging van risicovolle activiteiten zoals genoemd in bijlage VII, VIII, IX en X van het Besluit kwaliteit leefomgeving binnen een bepaalde afstand van de hoogspanningsverbindingen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een zone op te nemen waarbinnen afstemming met TenneT moet plaatsvinden, deze zones en afstanden zijn substantieel anders dan de huidige beschermingszones aangezien de afstanden veel groter zijn. Wij gaan graag met de gemeente in gesprek over hoe dit er in de praktijk uit kan komen te zien zonder dat er te veel beperkingen voor de omgeving ontstaan maar de veiligheid van de hoogspanningsverbindingen en -stations nog steeds gewaarborgd blijft.

Beantwoording

Tennet wil met deze advisering de veiligheid van de hoogspanningsverbindingen zoveel mogelijk waarborgen. De wens is ook aangegeven in het kader van de inspraak op het voorontwerp. In dat kader is reeds aangegeven een dergelijke adviesplicht voor een grotere zone dan binnen de wettelijk aan te wijzen beschermingszone overbodig en ongewenst is. Om de veiligheid te waarborgen zijn allereerst de beschermingszones bedoeld, die op grond van artikel 5.159 Bkl worden aangewezen, met het daarop betrekking hebbende aanlegvergunningstelsel.

Daarnaast zijn de door Tennet genoemde initiatieven milieubelastende activiteiten, waarvoor in het Bal diverse verplichtingen ten aanzien van veiligheid zijn opgenomen.

Tot slot worden de bedoelde initiatieven toegestaan door middel van een wijziging omgevingsplan of een buitenplanse omgevingsvergunning. In het kader van de besluitvormingsprocedure vindt over het algemeen overleg met belanghebbende partijen zoals TenneT plaats. Sowieso heeft een ieder, dus ook TenneT, de mogelijkheid om in het kader van die procedure zienswijzen naar voren te brengen.

b. Artikel 2.216, eerste lid, is niet volledig

In artikel 2.216 van de ontwerp-Basisregeling wordt bij lid 1 verwezen naar de aanduiding 'gebruiksdoel: bovengrondse hoogspanningsverbinding van tenminste 220 kV' voor het toestaan van tracés voor een hoogspanningsverbinding met een spanning van ten minste 220 kV. Hierbij wordt

voorbijgegaan aan eventuele ondergrondse 220- of 380kV-verbindingen. Het TenneT-beleid schrijft voor dat 220- en 380kV- verbindingen in beginsel bovengronds aangelegd worden, waarbij afwijking in de vorm van ondergrondse aanleg in zeer uitzonderlijke gevallen mogelijk kan worden toegepast.

Beantwoording

De formulering was inderdaad niet juist. De paragraaf is geheel aangepast, en daarmee verduidelijkt. Zoals beoogd in het ontwerp worden 3 afzonderlijke gebruiksdoelen onderscheiden:

- *gebruiksdoel: bovengrondse hoogspanningsverbinding van tenminste 220 kV*
- *gebruiksdoel: ondergrondse hoogspanningsverbinding van tenminste 220 kV*
- *gebruiksdoel: bovengrondse hoogspanningsverbinding van 110 kV of 150 kV*

Elk van deze gebruiksdoelen wordt nu door een eigen artikel gereguleerd, dat bepaald waar het gebruiksdoel is toegestaan. In combinatie met artikel 2.3 is daarmee ook bepaald dat het betreffende gebruik alleen op de aangewezen locatie is toegestaan.

Een specifiek gebruiksdoel voor ondergrondse hoogspanningsverbindingen met een spanningsniveau van 110 kV en 150 kV is niet opgenomen. Zie onder d.

c. Onjuiste toelichting bij artikel 6.15

De instructieregel uit artikel 5.159 Bkl is eveneens van toepassing op ondergrondse 220- en 380kV-verbindingen, in tegenstelling tot wat de toelichting van artikel 6.15 van de ontwerp-Basisregeling suggereert.

Beantwoording

De tekst is op dit punt aangepast. Daarbij is verduidelijkt dat het beschermingsregime ook bedoeld is voor locaties waar op een later moment eventueel hoogspanningsleidingen met een spanningsniveau van 110 kV worden aangelegd.

d. Toepasselijkheid artikel 2.27 en 2.29 Bbl

Voor tracés van ondergrondse 110-, 150-, 220- en 380kV-verbindingen geldt dat deze niet uitsluitend zijn toegestaan ter plekke van de in artikel 2.216 aangewezen locaties. Op grond van artikel 2.27 en 2.29 Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl) geldt er namelijk geen vergunningplicht voor een bouwactiviteit respectievelijk omgevingsplanactiviteit voor een ondergronds buis- of leidingstelsel.

Beantwoording

Artikel 2.27 Besluit bouwwerken leefomgeving heeft betrekking op de technische bouwactiviteit. Die wordt gereguleerd door landelijke wetgeving, en kan verder buiten beschouwing blijven. Artikel 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving heeft betrekking op de ruimtelijke bouwactiviteit, waarover het omgevingsplan regels kan bevatten (zie par. 11.4.2.2.2 van de algemene toelichting). Artikel 2.29 bepaalt kort gezegd voor de daarin aangegeven bouwwerken dat die zijn toegestaan, ongeacht wat het omgevingsplan erover regelt. In onderdeel p, onder 4, worden genoemd ondergrondse buis- en leidingstelsels. Op grond daarvan stelt Tennet dat het omgevingsplan geen regels kan bevatten over waar hoogspanningsverbindingen zijn toegestaan.

Voor wat betreft hoogspanningsverbindingen met een spanningsniveau van 220 kV of hoger geldt op grond van artikel 20a van de Elektriciteitswet dat voor een uitbreiding daarvan de minister een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet vaststelt. Daarbij is geen uitzondering gemaakt voor ondergrondse hoogspanningsverbindingen. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project (artikel 5.52 Omgevingswet). Hieruit volgt dat in elk geval voor hoogspanningsverbindingen met een spanningsniveau van 220 kV of hoger geldt dat die uitsluitend zijn toegestaan daar waar het

omgevingsplan ze toelaat. Dat zijn in beginsel alleen bestaande hoogspanningsverbindingen. Deze worden in het omgevingsplan aangewezen. Nadat met een projectbesluit een uitbreiding mogelijk is gemaakt, moet de gemeente het omgevingsplan daarmee in overeenstemming brengen.

Voor wat betreft ondergrondse hoogspanningsverbindingen met een spanningsniveau van 110 kV en 150 kV was bij het ontwerp in paragraaf 11.2.5.16 van de algemene toelichting reeds aangegeven dat de ligging daarvan niet in het omgevingsplan wordt gereguleerd. Voor deze verbindingen geldt geen wettelijke regeling voor aanleg en bescherming. Het aanleggen en beschermen van deze leidingen wordt geregeld via de Wior (verordening Werken in de openbare ruimte) en de WIBON (Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken). Ten onrechte waren er toch regels over de situering opgenomen. De regel, in het ontwerp opgenomen in artikel 2.216, leden 5 en 6, die bepaalde dat ondergrondse hoogspanningsverbindingen met een spanningsniveau van 110 kV en 150 kV uitsluitend ter plaatse van aangewezen locaties zijn toegestaan, is geschrapt.

e. Publiekrechtelijke bescherming ondergrondse hoogspanningsverbindingen

Dat voor ondergrondse hoogspanningsverbindingen geen vergunningplicht voor een bouw- en omgevingsplanactiviteit geldt, neemt niet weg dat het opnemen van deze kabelverbindingen in omgevingsplannen noodzakelijk is voor de publiekrechtelijke bescherming van de ongestoorde ligging, alsook voor de kenbaarheid van deze vitale infrastructuur.

Beantwoording

Publiekrechtelijke bescherming van ondergrondse hoogspanningsverbindingen wordt geregeld met afdeling 6.4. Wanneer ergens een bestemmingsplan wordt vervangen waar dergelijke verbindingen aanwezig zijn, wordt aan de benodigde zone de aanduiding 'beschermingszone ondergrondse hoogspanningsverbinding' gegeven. Als gevolg daarvan zal er voor de in artikel 6.15, eerste lid, aangegeven activiteiten de regels van afdeling 6.4 van toepassing zijn.

f. Beschermingszone bovengrondse hoogspanningsverbinding

Verzocht wordt de vergunningplicht die in artikel 6.8 is opgenomen voor het uitvoeren van werkzaamheden in de beschermingszone bovengrondse hoogspanningsverbinding aan te vullen met de onderstaande eisen:

i. Het wijzigen van het maaiveldniveau door ontgronding of ophoging

Wanneer het maaiveld onder de bovengrondse hoogspanningsverbinding wordt gewijzigd kan dit gevolgen hebben voor de veiligheid die op basis van de NEN-EN 50341-1 door TenneT gegarandeerd moet worden. Op basis van de functie van een perceel bepaalt de NEN-EN 50341-1 hoeveel vrije ruimte er rondom geleiders en onder de draden moet zijn. Wanneer dit wordt gewijzigd kan dit tot levensgevaarlijk situaties leiden.

Beantwoording

Artikel 6.8, eerste lid, is hierop aangevuld.

ii. Het aanleggen, vergraven, verruimen of dempen van watergangen

Het aanleggen, vergraven, verruimen of dempen van watergangen kan van invloed zijn op het grondwaterpeil. Een beperkte wijziging van het grondwaterpeil (verlaging of -verhoging) van max. 0,20 meter zal geen invloed hebben op de fundering van onze masten. Bij een grotere verandering van meer dan 0,20 meter is het vereist alle effecten in elk geval meer in detail te beoordelen en zo nodig bij afwezigheid van grondonderzoek dit aanvullend uit te laten voeren. Het wijzigen van het grondwaterpeil kan van invloed zijn op de stabiliteit van de masten en daardoor onveilige situaties of risico's voor de leveringszekerheid veroorzaken.

Beantwoording

Blijkens de zienswijze dient de aanvulling ertoe wijzigen van het grondwaterpeil tegen te gaan, zonder dat daaraan voorafgaand vergunning is verleend. Regels die betrekking hebben op het grondwaterpeil en op activiteiten die op dat grondwaterpeil van invloed kunnen zijn, behoren thuis in de waterschapsverordening, en niet in het omgevingsplan. De waterschapsverordening bevat regels voor waterkeringen, watergangen en grondwater binnen het beheergebied van een waterschap. Het verzoek wordt om die reden niet gehonoreerd.

iii. Het aanleggen van wegen en parkeergelegenheden en andere oppervlakteverhardingen

Het aanleggen van wegen en parkeergelegenheden en andere oppervlakteverhardingen kan beperkingen met zich meebrengen. Of het aanleggen van bijvoorbeeld een parkeerplaats is toegestaan, is afhankelijk van het geval en kan bovendien aan voorwaarden onderhevig zijn. Dit mede in verband met de veiligheid en leveringszekerheid, maar ook de bereikbaarheid van onze assets (voorbeeld: denk aan grote vrachtwagens die onder de hoogspanningslijn parkeren).

Beantwoording

Of verhardingen als wegen en parkeerterreinen ergens is toegestaan, wordt allereerst bepaald door de regels in hoofdstuk 3. Waar dat het geval is, wordt in eerste instantie bepaald bij het vervangen van de nog onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen. Daarbij zal mede worden gekeken naar het belang van TenneT. In bestaande bestemmingsplannen was het aanleggen van wegen en parkeergelegenheden en andere oppervlakteverhardingen niet opgenomen als vergunningplichtige aanlegactiviteit. Niet valt in te zien waarom die geldende regeling te kort schieten. Het uitbreiden van de vergunningplicht met de gevraagde activiteit is overbodig. Om onnodige vergunningplichten te voorkomen, wordt het verzoek niet gehonoreerd.

iv. Het aanleggen van zonnepanelen en de daarmee verband houdende constructies, installaties en apparatuur

De realisatie van zonnepanelen nabij onze bovengrondse hoogspanningsverbinding is om meerdere redenen van belang voor ons. Zo dient de toegang tot onze assets te allen tijde te worden verleend. Verder wil TenneT erop attenderen dat de aanwezigheid van de hoogspanningsverbinding een verminderde opbrengst van de zonnepanelen ten gevolge kan hebben vanwege de schaduw van de draden, maar ook tijdens het schilderen van de masten dienen er voorzorgsmaatregelen te worden getroffen door het afdekken van de panelen. Daarnaast kan de aanwezigheid van de hoogspanningsverbinding schade berokkenen aan de zonnepanelen door middel van het vallen van ijsafzetting op de draden of door zogenaamde draadslachtoffers (vogels die tegen de draden vliegen).

Beantwoording

Afdeling 6.4 heeft betrekking op aanlegactiviteiten. Een aanlegactiviteit is gedefinieerd als een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, ongeacht of die werkzaamheden plaatsvinden in het kader van het realiseren van een bouwwerk. De laatste zinsnede heeft betrekking op activiteiten zoals afgraven van grond, voor zover dat plaatsvindt in het kader van het realiseren van een bouwwerk. Het aanleggen van zonnepanelen en de daarmee verband houdende constructies, installaties en apparatuur betreft geen aanlegactiviteit, maar een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Het is om die reden ongewenst om deze activiteit onder te brengen in artikel 6.8.

De omgevingsplanactiviteit bouwwerken wordt gereguleerd door hoofdstuk 4 en 5. In hoofdstuk 4 is bepaald wanneer daarvoor een vergunningplicht geldt. Hoofdstuk 5 bepaalt waar bouwwerken (al dan niet met vergunningplicht) zijn toegestaan. Welke bouwmogelijkheden op grond van hoofdstuk 5

worden toegestaan, wordt in eerste instantie bepaald bij het vervangen van de nog onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen. Daarbij zal rekening worden gehouden met de door TenneT aangedragen aandachtspunten.

g. Overige opmerkingen

i. SEV III vervallen

In paragraaf 9.2.13.3.1 van de algemene toelichting wordt gerefereerd aan SEV III. Dit beleidsdocument is komen te vervallen met de vaststelling van de Nationale Omgevingsvisie, waarvan de uitgangspunten nader zijn uitgewerkt in het onlangs vastgestelde Programma Energiehoofdstructuur (PEH).

Beantwoording

Er is geen aanleiding de tekst aan te passen. De tekst in paragraaf 9.2.13.3.1 van de toelichting is afkomstig uit de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, en geeft aan waarom de betreffende instructieregel is opgenomen. Toegevoegd is een duiding dat de tekst (en dus ook de verwijzing naar SEV III) afkomstig is uit de Nota van Toelichting.

ii. Verschrijving paragraaf 11.2.5.16

In paragraaf 11.2.5.16 van de toelichting wordt in de derde alinea het volgende gesteld: "...terwijl de gemeente alleen bevoegd is ten aanzien van de aanleg van hoogspanningsverbindingen tot 150 kV..." Dit moet zijn: "...tot en met 150kV...".

Beantwoording

De tekst is aangepast.

iii. Voorzorgsbeleid magneetveld

In paragraaf 11.2.5.16 van de toelichting wordt in de vijfde alinea genoemd dat er nog geen herijkt landelijk voorzorgsbeleid magneetveld is vastgesteld. Dit herijkte voorzorgsbeleid is echter in april 2023 vastgesteld, het verzoek is deze actuele situatie te omschrijven.

Beantwoording

Bij brief van 21 april 2023 heeft de minister voor Klimaat en Energie bevoegd gezagen ruimtelijke ordening (gemeenten, provincies, Rijk) en de netbeheerders voor de elektriciteit geadviseerd het bestaande voorzorgbeleid voor bovengrondse hoogspanningslijnen voort te zetten. Paragraaf 11.2.5.16 is hiermee aangevuld.

iv. Regels over hoogspanningsverbindingen met een spanningsniveau lager dan 150kV

In paragraaf 11.2.5.16 van de toelichting wordt in de laatste alinea gesteld dat er geen aanleiding is tot het opnemen van specifieke regels voor hoogspanningsverbindingen met een spanningsniveau lager dan 150kV. Naar aanleiding van TenneT's inspraakreactie op de voorontwerp-Basisregeling zijn in de regels echter ook hoogspanningsverbindingen van 110 kV opgenomen. Het verzoek is de toelichting hierop overeenkomstig aan te passen. Dit geldt ook voor de toelichting van artikel 6.16.

Beantwoording

Paragraaf 11.2.5.16 van de algemene toelichting is hierop aangevuld. Bij de toelichting op artikel 6.16 is een soortgelijke tekst niet opgenomen.

v. Toekomst ondergrondse hoogspanningsverbindingen met een ander spanningsniveau

In de toelichting van artikel 6.15 wordt vermeld dat in Amsterdam ondergrondse kabelverbindingen aanwezig zijn. Het is wenselijk als toegevoegd wordt dat dit de huidige situatie betreft. Het is immers mogelijk dat in de toekomst ondergrondse hoogspanningsverbindingen in Amsterdam worden gerealiseerd met een ander spanningsniveau.

Beantwoording

In dezelfde toelichting wordt reeds gerefereerd aan 'eventueel aan te leggen hoogspanningsverbindingen met een spanningsniveau van 110 kV'. Er is geen reden de toelichting verder aan te vullen.

10. Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC)

De AFWC brengt mede namens haar afzonderlijke leden de volgende zienswijzen naar voren:

a. Betrokkenheid bij omzetten bestemmingsplannen

De Amsterdamse woningcorporaties maken zich zorgen over het vervolgproces en hoe zij het voortzetten van het huidige planologische gebruik van hun bezit kan waarborgen. De Amsterdamse woningcorporaties verwachten een arbeidsintensief traject en willen indien nodig hiervoor tijdig medewerkers vrijmaken. De AFWC zou graag in dat kader willen weten hoe de gemeente de woningcorporaties wil gaan betrekken bij het vervangen van de bestemmingsplannen. De formeel-juridische procedure is de woningcorporaties bekend. De Amsterdamse woningcorporaties zijn echter van mening dat de omvang van het gezamenlijke corporatiebezit en de potentiële consequenties van het niet goed landen van het planologische gebruik een nauwe betrokkenheid rechtvaardigt.

Beantwoording

Bij het omzetten van bestemmingsplannen naar het omgevingsplan wordt per gebied gekeken welke belangen daar spelen en welke belanghebbenden daarbij in het voortraject moeten worden betrokken. Waar nodig zullen de corporaties in dat voortraject worden betrokken. Dat is niet anders dan dat in het verleden het geval was bij het 10-jaarlijks actualiseren van bestemmingsplannen. Dat de opgave enorm is, is echter duidelijk. Dat geldt niet alleen voor de gemeente, maar ook voor partijen die vanuit hun belang mee willen kijken en betrokken willen zijn. Zoals het er nu naar uitziet, zal het vervangen van bestemmingsplannen telkens via tranches gebeuren, waarbij meerdere bestemmingsplannen per tranche worden vervangen. Uitgangspunt daarbij is dat bestaande rechten worden geconsolideerd. Een uitgewerkte planning van de opeenvolgende tranches, en welke bestemmingsplannen daarin worden meegenomen, is er nog niet. Ambtelijk is reeds de afspraak gemaakt dat wanneer meer duidelijk is over die planning, de corporaties hierover worden geïnformeerd.

b. Concrete parkeernormen in het omgevingsplan in plaats van een dynamische verwijzing?

In het omgevingsplan wordt voor wat betreft parkeernormering niet langer gekozen voor een dynamische verwijzing naar gemeentelijk parkeerbeleid zoals dat onder het oude recht gebruikelijk was. In de toelichting wordt aangegeven dat die werkwijze niet langer nodig is. Het opnemen van parkeernormen in het omgevingsplan heeft tot gevolg dat bij gewijzigde inzichten ten aanzien van parkeerbeleid ook weer steeds het omgevingsplan moet worden aangepast. Dat gaat ten koste van flexibiliteit, terwijl parkeernormen afhankelijk kunnen zijn van maatschappelijke ontwikkelingen en dus periodiek bijgesteld moeten kunnen worden. Dan lijkt een dynamische verwijzing meer voor de hand te liggen. Temeer nu parkeernormen - met name voor sociale huurwoningen – in den lande vaak knellen en in ontwikkeling zijn. Heeft de gemeente de noodzaak van flexibiliteit bij de keuze gebruik te maken van concrete normen betrokken en wat is daarbij de afweging geweest?

Beantwoording

Zoals in de toelichting staat aangegeven, was de reden om te werken met een dynamische verwijzing naar een beleidsregel erin gelegen dat opname in afzonderlijke bestemmingsplannen ertoe zou leiden dat bij een wijziging van de normen alle afzonderlijke bestemmingsplannen zouden moeten worden aangepast. Dat is niet langer het geval. Het omgevingsplan regelt voor heel Amsterdam de parkeernormering. Het is dan niet langer nodig te werken met een dynamische verwijzing. De keuze om de normen in het omgevingsplan op te nemen staat ook reeds in de Nota Parkeernormen Auto uit 2017 benoemd. Op die wijze ontstaat een eenduidig juridisch kader. Bovendien is er bij bepaalde binnenplans mogelijk gemaakte wijzigingen van gebruik, waarbij voor het nieuwe gebruik aan de daarvoor geldende normen voldaan moet worden, niet gekozen voor een vergunningplicht. In dat geval ontbreekt ook de bevoegdheid waarvan de uitleg afhankelijk wordt gemaakt van een beleidsregel.

Het is onjuist te veronderstellen dat dit minder flexibel is. Wanneer aanpassing van de normen nodig is, dan kan dat door een wijziging van het omgevingsplan. Die aanpassing werkt dan (evenals bij een dynamische verwijzing naar een beleidsregel) rechtstreeks voor heel Amsterdam door. Het is wel zo dat de wijzigingsprocedure voor een omgevingsplan met rechtsmiddelen is omkleed, die niet van toepassing zijn op een beleidsregel. Anders dan bij wijziging van een beleidsregel (die alleen achteraf bij wijze van exceptieve toetsing aan de rechter kunnen worden voorgelegd) staan tegen een wijziging van parkeernormen in het omgevingsplan rechtsmiddelen open.

Voor zover voor individuele situaties flexibiliteit nodig is, wordt erop gewezen dat in de regeling is voorzien in mogelijkheden voor maatwerk in de vorm van een grondslag voor het stellen van maatwerkvoorschriften of het verbinden van een vergunningvoorschrift waarmee kan worden afgeweken van de parkeernormen.

c. Bijlage parkeernormen niet compleet

Bijlage VI met daarin de parkeernormen lijkt niet compleet. De bijlage VI die daar te vinden is, begint met `Kantoor (zonder baliefunctie)' en wordt onderaan pagina 1 vervolgd met paragraaf 4.4 'Kencijfers hoofddoelgroep winkelen en boodschappen'. Het lijkt er daarmee op dat de paragrafen 4.1 en 4.2 en de bijbehorende hoofddoelgroepen geheel ontbreken en paragraaf 4.3 gedeeltelijk.

In ieder geval zijn bijlage VI geen concrete parkeernormen voor de hoofddoelgroep 'wonen' opgenomen. Welke concrete normen bij de hoofddoelgroep 'wonen' worden toegepast is dus op dit moment voor de AFWC niet na te gaan.

Beantwoording

De normen, zoals opgenomen in de Nota Parkeernormen Auto (op 29 november 2017 gewijzigd vastgesteld (Gemeenteblad 2017, 229877)) zijn in het omgevingsplan als bijlage direct aan de regels gekoppeld, en zijn daarmee onderdeel van die regels. Zie ook paragraaf 10.5.1 van de algemene toelichting.

Voor wat betreft het eerste punt betreft dit een redactionele onduidelijkheid. Naar aanleiding van de zienswijze is de opmaak gewijzigd. Zo is een titel en toelichting toegevoegd aan de bijlage, is een kop toegevoegd bij de hoofdgroenen 'Werken' en 'Wonen', zijn er aangepaste koppen bij andere groepen en zijn de opmerkingen aangevuld.

Voor wat betreft de normen voor wonen is de constatering dat deze in de bijlage ontbraken niet volledig juist. De betreffende normen stonden en staan als laatste, onder nummer 102, in de bijlage. Wel zijn deze normen zijn in de gewijzigde bijlage aangevuld met de concrete normen voor woningen sociale huur en middensegment huur.

d. Toevoegen parkeerplaatsen na feitelijke wijziging binnen bestemming, kan niet

Conform artikel 3.9 van het Ontwerpbesluit is het verboden het gebruik als wonen binnenplans te wijzigen naar een ander gebruik — of andersom — wanneer het aantal feitelijk beschikbare parkeerplaatsen op eigen terrein niet in overeenstemming is of wordt gebracht met de voor het nieuwe gebruik geldende parkeernorm. De gebruikswijziging naar 'wonen' is voor woningcorporaties zeker niet ondenkbaar, zeker gezien de huidige woningnood. En als voor die wijziging een planologische beschikking nodig is, begrijpt de AFWC dat voldaan moet worden aan de parkeernorm voor het beoogde gebruik. Dat is echter anders voor een binnenplanse wijziging. Zo'n wijziging is immers niet afhankelijk van de uitoefening van een bevoegdheid zoals het verlenen van een omgevingsvergunning. Uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat met de keuze bepaalde gebruikswijzigingen vergunningvrij te maken, de regelgever eigenlijk al in zijn algemeenheid heeft gevonden dat de ruimtelijke gevolgen daarvan aanvaardbaar zijn. Een nadere gemeentelijke afstemming in het gemeentelijke parkeerbeleid past dan niet meer.[1] De AFWC stelt zich daarom op het standpunt dat een verplichte aanpassing van het aantal parkeerplaatsen naar de geldende norm als gevolg van een feitelijke maar planologisch mogelijke wijziging juridisch niet is toegestaan, en verzoekt het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

Beantwoording

In de betreffende uitspraak was aan de orde een bestemmingsplan waarbij voor de parkeernormering in de planregels werd verwezen naar een beleidsregel. In de planregels was opgenomen dat die normen ook van toepassing waren op een wijziging van het gebruik die binnen het bestemmingsplan passend was. De Afdeling acht dit in strijd met artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het toenmalige Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dat artikel bepaalde kort gezegd dat een bestemmingsplan regels kon bevatten waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk werd gesteld van beleidsregels. De Afdeling oordeelt dat "[a]nders dan bij het oprichten van bouwwerken, voor welke activiteit in beginsel een omgevingsvergunning dient te worden verleend, [ ] het veranderen van het gebruik niet afhankelijk [is] van de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro."

Vooropgesteld moet worden dat het Bro niet meer van toepassing is. Als het gaat om de toepassing van beleidsregels, dan is titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Daarin is bepaald dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid, of in andere gevallen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Wanneer zou worden gewerkt met een beleidsregel, waarin de normen zouden zijn opgenomen, dan zou inderdaad sprake moeten zijn van een bevoegdheid.

In het omgevingsplan is (anders dan de federatie verzoekt) echter geen sprake van een regel waarvan de uitleg afhankelijk wordt gesteld van een beleidsregel. De betreffende gebruikswijzigingen zijn zonder vergunningplicht toegestaan. De daarop van toepassing zijnde regel met betrekking tot parkeernormering is als algemene regel opgenomen. De parkeernormen maken daarvan onderdeel uit. Uitgangspunt van de regeling is dat bij een wijziging van gebruik aan de parkeernorm moet worden voldaan. Er is dus geen sprake van een beleidsregel die uitleg geeft bij de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid. Er is sprake van een rechtstreeks werkende algemene regel in het omgevingsplan zelf.

Overigens wordt opgemerkt dat als bij een wijziging van het omgevingsplan, waarmee wordt voorzien in zowel het bestaand gebruik van bijvoorbeeld kantoor als in ander gebruik zoals bijvoorbeeld wonen,

[1] ABRvS d.d. 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:512

vaststaat dat bij het nieuwe gebruik niet aan de normen voldaan kan worden, een maatwerkbepaling wordt opgenomen.

Als de zienswijze juist zou zijn (wat niet het geval is) dan zouden de betreffende binnenplanse wijzigingen vergunningplichtig gemaakt moeten worden. Zoals bijvoorbeeld het wijzigen van het gebruik van een gebouw naar een geluidgevoelige functie in bepaalde gevallen vergunningplichtig kan worden gemaakt (zie paragraaf 3.2.6 van de regels). Dat leidt echter tot een onnodige lastenverzwaring.

e. Zorgconcepten

Het Ontwerpbesluit maakt een strikt onderscheid tussen 'wonen' en een `zorgwoning'. Enerzijds mogen gronden met het gebruiksdoel 'wonen' alleen gebruikt worden voor 'wonen'. Anderzijds mag woonruimte uitsluitend worden gebruikt als zorgwoning ter plaatse van de aanduiding `zorgwoning’.

Het omgevingsplan voorziet niet in zorgconcepten die niet vallen onder de definitie van zorgwoning maar ook niet onder 'wonen'. De AFWC wil in het Ontwerpbesluit ook een mogelijkheid opgenomen hebben op basis waarvan het gebruiksdoel 'wonen' ten behoeve van flexibel gebruik tussen woonruimte en zorgwoningen — zoals ook onder het oude recht mogelijk was — verruimd kan worden (en niet alleen beperkt).

Onder het oude recht was het mogelijk het gewenste flexibele gebruik mogelijk te maken door aan de bestemming 'wonen' de functieaanduiding `zorgwoning mogelijk' te koppelen. Doordat de aanduiding `zorgwoning' door gebruik van het woord 'uitsluitend' alleen maar kan leiden tot een beperking van het gebruiksdoel 'wonen' en niet tot een verruiming, zoals onder het oude recht, komt de vraag op hoe de gemeente Amsterdam de hierboven beschreven zorgconcepten die al zijn gerealiseerd planologisch een plaats wil gaan geven.

Daarnaast leidt de bestaande opzet tot beperking voor nieuwe initiatieven. De AFWC verzoekt uw gemeente dan ook met klem in het Ontwerpbesluit ook een mogelijkheid op te nemen op basis waarvan het gebruiksdoel 'wonen' ten behoeve van het hierboven omschreven flexibele gebruik tussen woonruime en zorgwoningen — zoals ook onder het oude recht mogelijk was — verruimd kan worden (en niet alleen beperkt).

Beantwoording

Met het eerste wijzigingsbesluit wordt een groot aantal regels opgenomen in het omgevingsplan, waarmee op een later moment bestemmingsplannen worden vervangen. Het wijzigingsbesluit voorziet echter niet in alle regels waarmee bestemmingsplannen vervangen kunnen worden. In veel gevallen zal lokaal maatwerk nodig zijn, in de vorm van specifiek voor die locatie geldende regels. Wanneer die nodig zijn, blijkt wanneer een concreet bestemmingsplan wordt vervangen. Dat gebeurt eveneens met een wijzigingsbesluit. Als dan aanvullende regels nodig zijn, zullen die worden toegevoegd aan het omgevingsplan.

Met het eerste wijzigingsbesluit zijn onder meer over allerlei gebruiksdoelen al regels opgenomen. Later wordt bij het vervangen van bestemmingsplannen dus bepaald waar welk gebruiksdoel komt te liggen. Een van de gebruiksdoelen betreft wonen. Waar aan een locatie het gebruiksdoel wonen is gegeven, is wonen toegestaan. Onder wonen wordt verstaan het gebruik van woonruimte ten behoeve van bewoning, en het daaraan ondergeschikt zijnde gebruik van de bij de woonruimte behorende gronden en opstallen.

Waar wonen als gebruiksdoel is toegestaan, is dat in beginsel zonder verdere beperkingen. Dat betekent dat, zolang sprake is van hoofdzakelijk wonen, het wonen in elk vorm is toegestaan. Dat geldt

ook voor zorgwoningen. Die zijn binnen een gebruiksdoel wonen gewoon toegestaan. Pas wanneer geen sprake meer is van een verzorgingshuis of verpleeghuis, is geen sprake meer van wonen, maar van maatschappelijke dienstverlening.

Voor bepaalde vormen van wonen of gebruik van woningen zijn beperkingen opgenomen ten aanzien van waar die zijn toegestaan. Zo is short stay uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'short stay toegestaan'. Dat betekent dat short stay alleen is toegestaan op de aangegeven locaties. Een dergelijke beperking geldt niet voor zorgwoningen. Die zijn dus overal toegestaan.

Wel is een regel opgenomen die bepaalt dat ter plaatse van de aanduiding 'zorgwoning' woonruimte uitsluitend mag worden gebruikt als zorgwoning. Die regel bepaalt niet dat zorgwoningen elders niet zijn toegestaan, maar alleen dat op die plek uitsluitend wonen in de vorm van een zorgwoning is toegestaan. Dit kan wenselijk zijn vanuit de behoefte om bepaalde locaties exclusief beschikbaar te houden voor deze vorm van wonen. Ontbreekt die behoefte, dan krijgt de locatie de betreffende aanduiding niet, en dan zal de beperking niet gelden.

Of en waar deze aanduiding (en dus de beperkende regel) nodig is, wordt per te vervangen bestemmingsplan bepaald. Vanzelfsprekend wordt die aanduiding alleen aan een locatie gegeven, wanneer de locatie ook echt uitsluitend voor zorgwoningen gebruikt mag worden. Voor locaties waar dat niet geldt, waar een meer wisselend gebruik wenselijk is, wordt de aanduiding niet aan de locatie gegeven, en geldt de beperking niet. Dan zijn zowel 'gewone' woningen als zorgwoningen mogelijk.

Een verruiming van de mogelijkheden is niet nodig. Zolang sprake is van wonen, en er gelden geen beperkingen, dan is wonen zonder beperkingen toegestaan.

f. Definitie bovengrond- en ondergrond gebouw niet duidelijk

In Afdeling 5.15 van het Ontwerpbesluit wordt een onderscheid gemaakt tussen een 'bovengronds gebouw' en een 'ondergronds gebouw'. De definities daarvan sluiten niet op elkaar aan. De definitie van een bovengronds gebouw heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat alleen dat deel wat boven maaiveld uitkomt daartoe behoort, terwijl dat deel van het bovengrondse gebouw dat zich naar zijn aard onder het maaiveld bevindt (de fundering) blijkens de definitie niet tot een ondergronds gebouw behoort. De AFWC begrijpt dat het niet altijd nodig is dat definities op elkaar aansluiten. De vraag komt dan wel op hoe de fundering van een bovengronds gebouw in het omgevingsplan gekwalificeerd moet worden. Want het is dus geen bovengronds gebouw maar ook geen ondergronds gebouw.

Beantwoording

De fundering is onderdeel van een gebouw. Alleen voor de regels die betrekking op waar ondergrondse en bovengrondse gebouwen zijn toegestaan, wordt de fundering uitgezonderd van de betreffende beperking.

Voor de toepassing van de regels in het omgevingsplan maakt de fundering echter geen onderdeel uit van het bovengronds gebouw. De beperkingen die gelden voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bovengronds gebouw, gelden dus niet voor de van het gebouw onderdeel uitmakende fundering. Voor wat betreft bovengrondse gebouwen bepaalt artikel 5.15, eerste lid waar die zijn toegestaan, namelijk, tenzij elders anders is bepaald, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak'. Die beperking ziet dus niet op funderingsconstructies.

Voor de toepassing van de regels in het omgevingsplan maakt de fundering ook echter geen onderdeel uit van het ondergronds gebouw. De beperkingen die gelden voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van een ondergronds gebouw, gelden dus niet voor de van het gebouw onderdeel uitmakende fundering. Voor wat betreft ondergrondse gebouwen bepaalt artikel 5.16, eerste lid waar

die zijn toegestaan. Die beperking ziet dus niet op funderingsconstructies. En ook de beoordelingsregels, opgenomen in subparagraaf 4.2.4.8 (Grondwatereffecten bij ondergrondse gebouwen), hebben betrekking op ondergrondse gebouwen, zoals gedefinieerd. Die beoordelingsregels hebben dus geen betrekking op funderingsconstructies.

Overigens kan op grond van hoofdstuk 6 voor het aanleggen van dergelijke constructies wel een vergunningplicht gelden voor het uitvoeren van een aanlegactiviteit.

Bijlagen

Bijlage 1: zienswijzen (geannonimiseerd)

Bijlage 2: brief aan adressant 2

Bijlage 3: aanvullende zienswijze adressant 2