Omgevingsplan Amsterdam

Basisregeling

Toelichting (algemeen deel)

Definitieve participatieversie (14 september 2022)

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN DEEL 6

1 INLEIDING 7

1.1 ALGEMEEN 7
1.2 OVER DE TOELICHTING 8
1.3 OVER HET WIJZIGEN VAN HET OMGEVINGSPLAN EN DE MOTIVERING DAARVAN 9
1.4 DIGITALE OPZET VAN HET OMGEVINGSPLAN, CONSOLIDATIE VAN DE REGELING EN TOELICHTING 12
1.3 LEESWIJZER 13

2 AANLEIDING, VERBETERDOELSTELLINGEN EN UITGANGSPUNTEN VOOR HET OMGEVINGSPLAN 14

2.1 AANLEIDING VOOR DE OMGEVINGSWET EN VERBETERDOELSTELLINGEN 14
2.2 JURIDISCH KARAKTER VAN HET OMGEVINGSPLAN 14
2.3 GEMEENTELIJKE OPGAVE EN VERBETERDOELSTELLINGEN 15
2.4 UITGANGSPUNTEN VOOR OPBOUW EN INHOUD VAN HET OMGEVINGSPLAN 16
2.5 DIGITAAL STELSEL OMGEVINGSWET 18

3 WAAROVER HET OMGEVINGSPLAN REGELS BEVAT 20

3.1 HET TOEPASSINGSBEREIK VAN HET OMGEVINGSPLAN 20
3.2 WAAROVER DE WET GAAT: DE FYSIEKE LEEFOMGEVING EN ACTIVITEITEN DIE GEVOLGEN (KUNNEN) HEBBEN VOOR DE FYSIEKE LEEFOMGEVING 20
3.3 DE DOELEN VAN DE WET 22
3.4 WELKE REGELS HET OMGEVINGSPLAN MAG BEVATTEN 22
3.5 VEREISTE VAN EEN EVENWICHTIGE TOEDELING VAN FUNCTIES AAN LOCATIES 24

4 RELATIES MET ANDER INSTRUMENTARIUM 27

4.1 ALGEMEEN 27
4.1.1 Algemeen 27
4.2 GEMEENTELIJKE BELEIDSINSTRUMENTEN 27
4.2.1 De omgevingsvisie: integraal strategisch beleid voor de lange termijn 27
4.2.2 Het programma: integraal of sectoraal uitvoeringsgericht beleid 27
4.2.3 Bijzondere programma's 28
4.2.4 Beleid en juridische besluitvorming 29
4.3 DE OMGEVINGSVERGUNNING 29
4.4 DOORWERKING HOGERE WET- EN REGELGEVING 31
4.4.1 Rechtstreeks doorwerkende regels 31
4.4.2 Instructies 31
4.4.3 Instructieregels 32

5 BINNENPLANS INSTRUMENTARIUM 33

5.1 ALGEMEEN 33
5.2 ALGEMENE REGELS 33
5.3 VERGUNNINGPLICHT 34
5.3.1 Binnenplanse vergunningplicht: algemeen 34
5.3.2 Vergunningplicht: flexibiliteit en verschuiving onderzoekslast 35
5.3.3 Afweging op hoofdlijnen bij vaststelling omgevingsplan 35
5.3.4 Gebruik van open of gesloten normen 36
5.4 SPECIFIEKE ZORGPLICHTEN 36
5.5 MELDINGSPLICHT EN INFORMATIEPLICHT 38

5.6 MAATWERKVOORSCHRIFT 39
5.7 OMGEVINGSNORMEN 40
5.8 OMGEVINGSWAARDEN 41
5.9 PROGRAMMA'S MET EEN PROGRAMMATISCHE AANPAK 42

6 DE TRANSITIE NAAR ÉÉN INTEGRAAL OMGEVINGSPLAN 45

6.1 WAAR HET OMGEVINGSPLAN VOOR IN DE PLAATS ZAL KOMEN 45
6.2 UITGANGSSITUATIE ALS DE OMGEVINGSWET IN WERKING TREEDT 46
6.2.1 Een 'omgevingsplan van rechtswege' 46
6.2.2 Inhoud en wijze van vervanging van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van rechtswege ... 47
6.3 HET OPBOUWEN VAN HET OMGEVINGSPLAN VANUIT HET 'OMGEVINGSPLAN VAN RECHTSWEGE' 53
6.3.1 Eerste stap in de transitie: het vaststellen van een basisregeling 53
6.3.2 Verdere uitbouw: het vervangen van ruimtelijke besluiten 54
6.3.3 Verdere uitbouw: het opnemen van (delen van) verordeningen die geen deel zijn van het 'omgevingsplan van rechtswege' 54
6.3.4 Verdere uitbouw: het aanvullen met nieuwe regels 55

7 LOCATIEGERICHTE REGELS IN HET OMGEVINGSPLAN 56

7.1 INLEIDING 56
7.2 DE GEOGRAFISCHE COMPONENT VAN REGELS 56
7.3 HET WERKINGSGEBIED VAN EEN REGEL 56
7.4 REGELS MET EEN LOCATIEAANDUIDING KLEINER DAN HET WERKINGSGEBIED VAN DE REGEL 58
7.5 EEN LOCATIEGERICHTE NORM 59
7.6 BETEKENIS VOOR VASTSTELLING EN WIJZIGING 60

8 DIGITALE RAADPLEEGBAARHEID 63

9 BELEID EN REGELGEVING 64

9.1 INLEIDING 64
9.2 RIJKSKADERS 65
9.2.1 Nationale Omgevingsvisie (Novi), Strong 65
9.2.2 Instructieregels Rijk via Bkl (algemeen) 65
9.2.3 Luchthavenindelingsbesluit 65
9.2.4 Ladder voor duurzame verstedelijking 65
9.3 PROVINCIALE KADERS 65
9.3.1 Omgevingsvisie Noord-Holland 65
9.3.2 Omgevingsverordening Noord-Holland 65
9.3.3 Instructieregels Provincie via Omgevingsverordening (algemeen) 65
9.4 REGIONAAL BELEID / METROPOOLREGIO / STADSREGIO 65
9.5 STEDELIJK BELEID 65
9.5.1 Omgevingsvisie Amsterdam 2050 65
9.5.2 Kantorenbeleid 65
9.5.3 Detailhandelsbeleid 65
9.5.4 Economisch beleid 65
9.5.5 Overnachtingsbeleid 65
9.5.6 Woonbeleid 65
9.5.7 Groen- en natuurbeleid 65
9.5.8 Duurzaamheidsbeleid 65
9.6 THEMA'S 65
9.6.1 Verkeer en vervoer 66
9.6.2 Geluid 66
9.6.3 Omgevingsveiligheid 66

9.6.4 Milieuhinder bedrijven ... *66*
9.6.5 Gezondheid (bevordering) ... *66*
9.6.6 Gezondheid (bescherming) ... *66*
9.6.7 Bodem ... *66*
9.6.8 Water ... *66*
9.6.9 Ecologie ... *66*
9.6.10 Cultuurhistorie ... *66*
9.6.11 Duurzaamheid ... *66*
9.6.12 Hoogbouw ... *66*
9.6.13 Luchtkwaliteit ... *66*

10 NADERE TOELICHTING VAN DE REGELS PER HOOFDSTUK ... 67

10.1 ALGEMEEN ... 67
10.2 HOOFDSTUK 1: ALGEMENE BEPALINGEN ... 69
10.3 HOOFDSTUK 2: ALGEMENE REGELS OVER HET GEBRUIK VAN GRONDEN EN BOUWWERKEN ... 69
10.3.1 Algemeen ... *69*
10.3.2 Algemene bepalingen ... *69*
10.3.3 Toegestaan planologisch gebruik ... *69*
10.3.4 Overgangsbepalingen met betrekking tot afwijkmogelijkheden en wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in het tijdelijk deel omgevingsplan ... *70*
10.3.5 Algemene regels van ruimtelijke aard over gebruik van gronden en bouwwerken ... *70*
10.3.6 Overige algemene regels over het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen (regels, voorheen gesteld door het Rijk) ... *77*
10.4 HOOFDSTUK 3: RUIMTELIJKE REGELS OVER HET GEBRUIK VAN GRONDEN EN BOUWWERKEN ... 77
10.4.1 Algemeen ... *77*
10.4.2 Algemene bepalingen ... *82*
10.4.3 Gebruiksdoelen van locaties, toegestaan gebruik en regels over dat gebruik ... *83*
10.5 HOOFDSTUK 4 ALGEMENE REGELS OVER BOUWWERKEN EN ACTIVITEITEN MET BETREKKING TOT BOUWWERKEN ... 88
10.5.1 Algemeen ... *88*
10.5.2 Algemene bepalingen ... *88*
10.5.3 Vergunningplicht voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken ... *88*
10.5.4 Vergunningplichtig voor sloopactiviteiten ter plaatse van beschermd stads- of dorpsgezicht ... *101*
10.5.5 Overige regels over bouwwerken en activiteiten met betrekking tot bouwwerken ... *102*
10.6 HOOFDSTUK 5 RUIMTELIJKE REGELS OVER BOUWWERKEN ... 102
10.7 HOOFDSTUK 6 AANLEGACTIVITEITEN (HET UITVOEREN VAN WERKEN, GEEN BOUWWERK ZIJNDE, OF VAN WERKZAAMHEDEN) ... 103
10.7.1 Algemeen ... *103*
10.7.2 Beschermingszone archeologie ... *104*
10.7.3 Beschermingszone bovengrondse hoogspanningsverbindingen ... *104*
10.7.4 Beschermingszone ondergrondse hoogspanningsverbindingen ... *105*
10.7.5 Beschermingszone buisleiding met gevaarlijke stoffen ... *105*
10.7.6 Beschermd stads- of dorpsgezicht ... *105*
10.8 HOOFDSTUK 7 HET AANLEGGEN OF WIJZIGEN VAN EEN GEMEENTEWEG, WATERSCHAPSWEG OF LOKALE SPOORWEG, OF HET WIJZIGEN VAN GEBRUIK VAN EEN LOKALE SPOORWEG ... 105
10.9 HOOFDSTUK 8 VANWEGE INSTRUCTIEREGELS AANGEWEZEN GEBIEDEN EN LOCATIES ... 105
10.10 HOOFDSTUK 9 KOSTENVERHAAL ... 105
10.11 HOOFDSTUK 10 MILIEUBELASTENDE ACTIVITEITEN ... 108
10.11.1 Algemeen ... *108*
10.11.2 Het begrip milieubelastende activiteiten ... *110*
10.11.3 Indeling in afdelingen ... *110*

10.11.4 Nadere toelichting op enkele onderwerpen *111*
10.12 HOOFDSTUK 11 GEMEENTELIJKE MONUMENTEN EN ACTIVITEITEN MET BETREKKING TOT GEMEENTELIJKE MONUMENTEN 115
10.13 HOOFDSTUK 22 ACTIVITEITEN (BRUIDSSCHAT VAN HET RIJK) 117
10.13.1 Afdeling 22.1 Algemeen *120*
10.13.2 Afdeling 22.2 Activiteiten met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen *120*
10.14 HOOFDSTUK 23 OVERGANGSRECHT 117
10.15 HOOFDSTUK 24 SLOTBEPALING 118
BIJLAGE I TRANSPONERINGSTABEL HOOFDSTUK 22 (BRUIDSSCHAT) 119
II. ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING 126

I. ALGEMEEN DEEL

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Voor u ligt de toelichting op het omgevingsplan voor Amsterdam. Met het omgevingsplan wordt uitvoering gegeven aan de verplichtingen van de nieuwe Omgevingswet. Het omgevingsplan is op gemeentelijk niveau het nieuwe juridisch ordeningsinstrument als het gaat om de zorg voor de fysieke leefomgeving en de regulering van activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Binnen het stelsel van het omgevingsrecht is het omgevingsplan voor burgers en bedrijven primair bepalend voor de vraag welke activiteiten op welke locatie, en onder welke voorwaarden kunnen plaatsvinden. Het omgevingsplan komt daarmee in de plaats van alle afzonderlijke bestemmingsplannen. Ook een deel van de gemeentelijke verordeningen gaat op in het omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor een groot deel van de milieu- en bouwregels die nu nog door het Rijk worden gesteld, maar die worden gedecentraliseerd.

Kwaliteit fysieke leefomgeving centraal

In het omgevingsplan staan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en regulering van activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor die kwaliteit centraal. Het omgevingsplan is (anders dan het bestemmingsplan) dan ook niet beperkt tot planologische aspecten. Het omgevingsplan bevat daarom niet alleen regels over bouwen en het gebruik van gronden en bouwwerken, maar ook regels over andere activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd is het omgevingsplan ook niet onbeperkt in het toepassingsbereik; er zijn beperkingen voor waar regels over mogen gaan. Regels die in het omgevingsplan worden gesteld, moeten betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en op activiteiten die daarop gevolgen kunnen hebben.

Eén omgevingsplan voor heel Amsterdam

Het omgevingsplan geldt voor het gehele gemeentelijke grondgebied. De wet gaat uit van één consistent, samenhangend en actueel omgevingsplan. Om dat te bereiken zijn in het omgevingsplan voor Amsterdam die activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, en de regulering daarvan, centraal gesteld. Overigens worden daarbij alleen die activiteiten gereguleerd waarvan dat gelet op de zorg voor de fysieke leefomgeving noodzakelijk wordt geacht. Niet elke activiteit met een (mogelijk) gevolg voor de fysieke leefomgeving behoeft immers regulering. Zo is bijvoorbeeld bij het vervangen van een gazon in de tuin door een bloemperk ongetwijfeld sprake van een activiteit, en wijzigt die activiteit zelfs de fysieke leefomgeving, toch kan regulering hiervan achterwege blijven. Regels zijn alleen nodig als de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving daar om vraagt.

Gefaseerde overgang

Het omgevingsplan zal onder andere alle bestemmingsplannen, exploitatieplannen, delen van gemeentelijke verordeningen en een groot aantal rijksregels moeten vervangen. De overgang naar één omgevingsplan voor heel Amsterdam is dan ook een zeer grootschalige wijziging van het gemeentelijk omgevingsrecht. Deze overgang zal ook niet in één keer plaatsvinden, maar gebiedsgewijs en onderwerpsgewijs. Het Rijk geeft gemeenten tot en met 2029 om deze opgave te realiseren.[1] Met name de regels uit bestaande ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen, zullen gebiedsgewijs worden vervangen. Daarbij zal aan meerdere gebieden tegelijk worden gewerkt, waarbinnen dezelfde te reguleren activiteiten voorkomen. Bijvoorbeeld wonen, detailhandel, en bouwen. Voorkomen moet worden dat dan vanuit verschillende gebieden van elkaar verschillende regels over hetzelfde onderwerp

[1] Deze datum is genoemd toen de datum inwerkingtreding Omgevingswet nog was voorzien op eerdere momenten. Mogelijk dat deze datum nog verschuift.

in het omgevingsplan worden geplaatst. Dat zou niet leiden tot een integrale regeling. De zorg voor een integrale regeling vraagt om een aanpak waarbij een groot deel van de regeling aan het begin wordt neergezet. Vanuit die basis kan vervolgens een begin worden gemaakt met het gebiedsgewijs vervangen van de regels uit de bestaande ruimtelijke besluiten.

Uiteindelijk moet het omgevingsplan bijdragen aan een stelsel waarbinnen ook op gemeentelijk niveau de continue zorg voor de fysieke leefomgeving beter is geborgd dan binnen het voorheen geldende stelsel. Daarbij moet het bijdragen aan meer inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht voor de burger.

Regelingen naast het omgevingsplan

Hoewel inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak belangrijke doelen van de wet zijn, komen niet alle voor een burger relevante regels in het omgevingsplan terecht. Naast het omgevingsplannen blijven er ook regelingen van Rijk, provincie en waterschappen die rechtstreeks bindende regels bevatten. Zo bevat het Besluit bouwwerken leefomgeving algemene regels over bouwwerken, die rechtstreeks aan de initiatiefnemer die voornemens is een bouwactiviteit te verrichten, zijn gericht. Bovendien zullen er naast het omgevingsplan ook andere gemeentelijke verordeningen van toepassing blijven. Die verordeningen kunnen ook regels bevatten over onderwerpen of activiteiten die 'aanleunen' tegen de fysieke leegomgeving, zoals bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening en de Huisvestingsverordening.

1.2 Over de toelichting

Waarvoor en voor wie de toelichting is bedoeld

Deze toelichting op het omgevingsplan vervult meerdere doelen. Om het omgevingsplan echt te begrijpen is het van cruciaal belang dat de achterliggende gedachten inzichtelijk worden gemaakt: welk doel wordt gediend en welke afwegingen zijn gemaakt? Daarnaast dient de toelichting de gemaakte keuzes te motiveren en te verantwoorden en aan te geven welke afwegingen zijn gemaakt. De toelichting, en in het bijzonder de artikelsgewijze toelichting, geeft ook uitleg over de desbetreffende regels voor de rechtspraktijk, waarbij geldt dat bij discrepanties tussen wettekst en toelichting, de rechter aan de wetsartikelen meer waarde toekent.

Om in dit alles te voorzien wordt in het algemene deel van de toelichting inzicht gegeven in de juridische aard en opbouw van het omgevingsplan. Daarbij wordt ook ingegaan op de wetgeving die aan het omgevingsplan ten grondslag ligt, en op de doelstellingen daarvan. Om allerlei juridische keuzes die in het omgevingsplan worden gemaakt te onderbouwen wordt stilgestaan bij de mogelijkheden en verplichtingen die de Omgevingswet voor de opbouw van het omgevingsplan biedt en stelt. Wanneer in de regels wordt gekozen voor het instellen van een bepaalde vergunningplicht of meldingsplicht, dan moet bekend zijn wat een vergunningplicht of meldingsplicht inhoud en in welke gevallen die kunnen worden ingesteld. Maar ook wordt stilgestaan bij wetgeving dit eisen stelt aan de inhoud en normering van regels. Zo zijn veel algemene regels in het omgevingsplan opgenomen ter uitvoering van door het Rijk gestelde instructieregels. Om te begrijpen waarom die regels zijn gesteld, is het van belang om te weten wat instructieregels zijn, en welke instructieregels leiden tot welke regels. Ook dat wordt in het algemene deel van de toelichting beschreven.

Veel van de keuzes die zijn gemaakt en de regels die zijn opgenomen, vormen een vertaling van bestaande kaders. Die kaders kunnen bestaan uit hogere wet- en regelgeving, maar het kan ook gaan om gemeentelijke beleidskaders. Omdat keuzes en regels een uitvloeisel zijn van die hogere kaders, is inzicht in die hogere kaders nodig om de keuzes en regels te kunnen begrijpen. Daarom wordt in deze toelichting ook inzicht in de relevante kaders gegeven.

Al deze achtergrond die in de algemene toelichting wordt beschreven, is dus een toelichting op de gemaakte keuzes, maar vormt ook de juridische onderbouwing ervan. Daarmee is deze toelichting van belang voor iedereen die met het omgevingsplan te maken krijgt. De bestuurder die het omgevingsplan moet vaststellen, de ambtenaar die ermee moet werken, maar ook de burger, de ondernemer, de ontwikkelaar. Al die uiteenlopende doelgroepen zullen waar en wanneer nodig achterliggende informatie of onderbouwing van keuzes (terug) moeten kunnen vinden. Hetgeen in de toelichting is aangegeven is van belang om het nieuwe instrument omgevingsplan te begrijpen, maar om ook te kunnen beoordelen of het omgevingsplan in zijn vorm en inhoud aan de daaraan gestelde wettelijke vereisten voldoet. Wat dat laatste betreft is van belang dat wijzigingsbesluit van het omgevingsplan voor beroep vatbaar zijn. De algemene toelichting dient ook als juridische onderbouwing van de in het omgevingsplan gemaakte keuzes, wat ook relevant kan zijn in beroep. De algemene toelichting bevat daartoe waar nodig verwijzingen naar bovenliggende wet- en regelgeving, maar ook naar parlementaire stukken, waarin de wetgever tekst en uitleg over de Omgevingswet heeft gegeven.

Het omgevingsplan is opgesteld vanuit een verplichting van de Omgevingswet. Bij het opstellen van het omgevingsplan is rekening gehouden met die Omgevingswet en met de daaronder hangende Algemene maatregelen van bestuur. Die landelijke wet- en regelgeving vormt het kader voor allerlei keuzes. Om de controleerbaarheid te vergroten wordt waar nodig verwezen naar wetsartikelen. Voor een deel vindt de onderbouwing ook plaats vanuit de toelichting op die wet- en regelgeving. Waar nodig wordt in dat geval verwezen naar de parlementaire stukken. Via het daarbij aangegeven kamernummer zijn deze stukken digitaal raadpleegbaar.

Een algemeen gedeelte en een artikelsgewijs gedeelte

De toelichting van het omgevingsplan bestaat uit een algemeen deel en een artikelsgewijs gedeelte. Waar in het algemene deel met betrekking tot de regels allerlei algemene uitgangspunten, doelen en principes worden toegelicht, wordt in het artikelsgewijze deel (voor zover nodig) per artikel uitgelegd wat de concrete strekking ervan is, en met het oog op welke specifieke doelen de regels in het artikel zijn gesteld. In sommige gevallen bevat die artikelsgewijze uitleg ook een juridische of beleidsmatige onderbouwing.

Zo bevat het algemene deel van de toelichting een beschrijving van wet- en regelgeving en gemeentelijk beleid met betrekking tot geluidgevoelige gebouwen, en wordt in zijn algemeenheid beschreven hoe daaraan in het omgevingsplan uitvoering wordt gegeven. In de artikelsgewijze toelichting wordt vanuit die achtergrond per artikel het oogmerk en de werking van de erin opgenomen regel(s) toegelicht, maar een beschrijving van het achterliggend kader kan achterwege blijven. Dat is immers al gegeven in het algemene deel van de toelichting en daar leent de artikelsgewijze toelichting zich juist vanwege die artikelgewijze opzet ook niet goed voor. Hetzelfde geldt voor kaderstellend beleid. In het algemene deel wordt beschreven hoe de regeling zicht verhoudt tot algemeen kaderstellend beleid. Daar is een omschrijving opgenomen van bijvoorbeeld het ruimtelijk beleid ten aanzien van hotels en van de wijze hoe daaraan met het omgevingsplan uitvoering wordt gegeven. De artikelsgewijze toelichting bij de regels die gaan over hotels blijft beperkt tot een technische uitleg van de betreffende regels.

De toelichting bevat weliswaar een toelichting op en onderbouwing van de regeling, afzonderlijke regelonderdelen en regels, maar de toelichting bevat niet altijd de volledige bestuurlijke en juridische onderbouwing van de besluiten waarmee het omgevingsplan tot stand wordt gebracht en wordt gewijzigd. Daarvoor dient de motivering van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan.

1.3 Over het wijzigen van het omgevingsplan en de motivering daarvan

Het omgevingsplan is geen regeling die ineens voor heel Amsterdam kan worden vastgesteld. Dat zal gebiedsgewijs en onderwerpsgewijs gebeuren. Omdat er vanaf het eerste moment sprake is van een

omgevingsplan (het omgevingsplan van rechtswege, zie hoofdstuk 6) gebeurt dit door middel van wijzigingsbesluiten. Het zijn de wijzigingsbesluiten waarmee het omgevingsplan of delen ervan in werking treden. Dat inwerkingtreden leidt tot rechtsgevolgen. Die rechtsgevolgen moeten zowel bestuurlijk als juridisch worden gemotiveerd. Dat gebeurt in de motivering bij het wijzigingsbesluit.

Bestanddelen van een besluit tot wijziging van het omgevingsplan

Het besluit waarbij een omgevingsplan wordt gewijzigd zal, net zoals dat bij een besluit tot vaststelling of aanpassing van een gewone verordening vaak gebruikelijk is, bestaan uit drie onderdelen. De wetgever heeft hierover het volgende aangegeven:[2]

In het eerste deel van het vaststellingsbesluit wordt gemotiveerd om welke redenen het omgevingsplan wordt aangepast. In dit motiveringsdeel wordt aangegeven op welke onderdelen een omgevingsplan wordt aangepast en wordt verwezen naar voor die aanpassingen relevant beleid uit de omgevingsvisie van gemeente, provincie of Rijk. Er wordt toegelicht op welke wijze gevolg is gegeven aan de toepasselijke instructieregels en instructies van de provincie en het Rijk. Er wordt gemotiveerd om welke redenen het besluit voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en er wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop met ingekomen zienswijzen is omgegaan. Als onderdeel van de motivering kunnen ook onderzoeksgegevens en bescheiden als bijlage bij dit deel van het vaststellingsbesluit zijn verbonden. Dit deel van het vaststellingsbesluit zal overeenkomsten vertonen met het algemene deel van de toelichting bij andere verordeningen en met de toelichting bij een bestemmingsplan.

Het tweede deel van het vaststellingsbesluit bestaat uit de regels die deel gaan uitmaken van het omgevingsplan. Vergelijkbaar met een wetswijziging of de wijziging van een verordening, wordt hierin aangegeven op welke wijze de regels van het omgevingsplan worden aangepast. Aangegeven wordt welke regels worden toegevoegd, geschrapt, gewijzigd of vervangen door andere regels. Ook wordt als onderdeel van de regels door coördinaten vastgelegd voor welke locatie(s) de regels gelden. Dit wordt ook wel het werkingsgebied genoemd. Het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn (het ambtsgebied van de gemeente), maar ook een of meer delen daarvan. Regels kunnen zo per locatie (per gebied, per perceel of delen daarvan) verschillen. Regels kunnen ook een kwantitatieve norm bevatten. Zo'n waarde kan bijvoorbeeld aangeven dat op een locatie een maximale bouwhoogte, oppervlakte of andere maatvoering in acht moet worden genomen. Dit tweede deel van het besluit gaat onderdeel uitmaken van de geconsolideerde (doorlopende) versie van het omgevingsplan.

Een derde deel van het vaststellingsbesluit bestaat uit aanpassingen die worden aangebracht in de geconsolideerde toelichting die bij het omgevingsplan wordt gegeven. Een dergelijke geconsolideerde toelichting is weliswaar niet verplicht, maar naar verwachting zullen gemeenten, aldus de wetgever, een dergelijke toelichting in geactualiseerde vorm bijhouden, zoals dat ook bij veel andere verordeningen gebruikelijk is. Een actuele toelichting kan de raadpleegbaarheid en toepasbaarheid van een omgevingsplan immers ten goede komen. Bij elke aanpassing van regels in het omgevingsplan wordt ook de toelichting op die regels geactualiseerd en opgenomen bij de geconsolideerde, digitaal raadpleegbare versie van het omgevingsplan.

De bij een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan opgenomen motivering en de daarbij behorende gegevens en bescheiden over bijvoorbeeld onderzoek en zienswijzen, maken geen deel uit van het omgevingsplan zelf. Dat geldt ook voor de artikelsgewijze toelichting uit het derde deel van het vaststellingsbesluit. Deze delen van het omgevingsplan zijn, net als de toelichting bij een bestemmingsplan en de (artikelsgewijze) toelichting bij andere algemeen verbindende voorschriften, niet juridisch bindend. Wel kunnen deze delen uiteraard een doorslaggevende rol spelen bij de interpretatie van de regels van het omgevingsplan.

[2] Staatsblad 2018 290, p. 94.

In de praktijk zal de motivering van het wijzigingsbesluit in sommige gevallen één op één worden toegevoegd aan of verwerkt in de toelichting. Dat is met name het geval wanneer een wijzigingsbesluit voorziet in nieuwe regels in het omgevingsplan, of in een wijziging van de bestaande regels. Bij gebiedsontwikkeling zal echter vaak sprake zijn van een gebruikmaken van reeds bestaande regels. De voorgenomen ontwikkeling wordt dan gefaciliteerd doordat met het wijzigingsbesluit bepaalde regels over bouwwerken en gebruik voor daarbij specifiek bepaalde locatie van toepassing te laten zijn. Het wijzigingsbesluit voorziet dan hoofdzakelijk in het wijzigen van het werkingsgebied van regels of het locatiegericht opnemen van normen. In dat geval voorziet de motivering vooral in een onderbouwing van de voorgenomen ontwikkeling in dat betreffende gebied. Die motivering wordt niet opgenomen in de toelichting.

De motivering van het wijzigingsbesluit

De motivering van het wijzigingsbesluit staat in een bepaalde verhouding tot de toelichting bij het omgevingsplan. De toelichting heeft betrekking op de regeling als geheel en de regels binnen die regeling, en onderbouwt de daarin gemaakte keuzes. Deze toelichting bevat (anders dan de meeste andere gemeentelijke verordeningen) niet de volledige onderbouwing van de rechtsgevolgen van het omgevingsplan. Dat is ook niet mogelijk, omdat het omgevingsplan niet alleen veel algemene, overal geldende regels bevat, maar juist ook veel locatiegerichte regels. Het rechtsgevolg van het op een bepaalde locatie van toepassing worden van een locatiegerichte regel is niet in zijn algemeenheid te onderbouwen. Dat zal per wijzigingsbesluit waarmee een locatiegerichte regel op een locatie van toepassing wordt, moeten gebeuren. Daarbij kan vaak wel voor een deel, maar soms ook geheel, worden teruggevallen op de toelichting.

Een voorbeeld maakt dit duidelijk. Het omgevingsplan bevat regels over onder meer planologisch gebruik van gronden en bouwwerken, en over bouwwerken. Het betreft locatiegerichte regels waarmee wordt bepaald waar bepaalde vormen van planologisch gebruik zijn toegestaan, waar bouwwerken zijn toegestaan, waarbij aanvullende locatiegerichte regels over dat gebruik en het bouwwerk kunnen worden gesteld. Waar een bepaalde vorm van planologisch gebruik, bijvoorbeeld detailhandel, is toegestaan, en waar en hoe hoog gebouwd mag worden, wordt echter niet ineens voor heel Amsterdam bepaald. Dat kan ook niet, dat zal gebiedsgewijs gebeuren. De onderbouwing van de regels vindt plaats in de toelichting. Zo wordt in de toelichting op de regels over detailhandel de daarbij gemaakte keuzes aan de hand van onder meer het detailhandelsbeleid onderbouwd. En voor wat betreft de regels over bouwwerken wordt de keuze voor een vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken ook in de toelichting onderbouwd. De keuze dat op een specifieke locatie een bouwwerk mag komen van 10 meter hoog, en dat daarin detailhandel mag komen wordt echter niet onderbouwd in de toelichting, maar in de motivering van het wijzigingsbesluit waarmee dat bouwwerk en het gebruik voor detailhandel op de betreffende locatie worden toegestaan. In het verleden gebeurde dit bij vaststelling van een bestemmingsplan in de toelichting op het bestemmingsplan. Daarin werd dan zowel een beschrijving van het achterliggend kader (detailhandelsbeleid) als de keuze voor het bouwwerk en het gebruik voor detailhandel op de betreffende locatie opgenomen. De beschrijving van het achterliggend kader is echter opgenomen in het algemene deel van de toelichting. In de motivering van het wijzigingsbesluit kan worden volstaan met aan te geven hoe de concrete keuze voor detailhandel op dit specifieke locatie zich verhoudt tot dat beleid. Het zal ook de motivering van het wijzigingsbesluit zijn waaraan onderbouwende onderzoeken en andere bijlagen die het besluit motiveren, worden gekoppeld. Zo zal bij een gebiedsontwikkeling een eventueel benodigd milieueffectrapport, een verkeersonderzoek en een akoestisch onderzoek niet aan de toelichting van het omgevingsplan worden gehangen, maar aan de motivering van het wijzigingsbesluit.

Wanneer sprake is van regels die overal binnen de gemeente gelden, zal de motivering veelal bestaan uit een toelichting die in het algemene en artikelgewijze deel van de toelichting moet landen. Zo zal bij de regels over onderwerpen die overal binnen de gemeente gaan werken, zoals regels over

milieubelastende activiteiten (hoofdstuk 10 van de regels) of monumenten (hoofdstuk 11 van de regels), de algemene of artikelgewijze toelichting een groot deel van de inhoudelijke motivering bevatten. Het is met name bij wijzigingsbesluiten van meer planologische aard dat een uitgebreide aanvullende motivering nodig zal zijn. Gedacht moet worden aan wijzigingsbesluiten waarmee de bestaande ruimtelijke besluiten worden vervangen, of besluiten waarmee gebiedsontwikkeling of transformatie worden mogelijk gemaakt.

Tegen elk besluit tot wijziging van het omgevingsplan staat beroep open. Nadat een besluit tot wijziging van het omgevingsplan is genomen, zal het wijzigingsbesluit inclusief motivering en bijlagen worden gepubliceerd.

1.4 Digitale opzet van het omgevingsplan, consolidatie van de regeling en toelichting

Het omgevingsplan wordt langs elektronische weg raadpleegbaar in het Digitake Stelsel Omgevingswet (DSO). De wetgever geeft hierover het volgende aan: [3]

Digitale raadpleegbaarheid is nodig omdat elke regel in het plan een werkingsgebied heeft dat met het vastleggen van coördinaten wordt bepaald. Het omgevingsplan bestaat uit regels waarin tekst is opgenomen, met een eventuele waarde zoals een bouwhoogte, en waarin met coördinaten het werkingsgebied van de regel is vastgelegd. Per locatie zullen regels en delen daarvan dus kunnen verschillen.

Een omgevingsplan bestaat uit het (eerste) initiële omgevingsplan en de daarop volgende wijzigingsbesluiten. Zowel een afzonderlijk besluit tot vaststelling van het omgevingsplan (een wijzigingsbesluit) als alle besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan die samen de actuele geconsolideerde versie van het omgevingsplan vormen, worden elektronisch beschikbaar worden gesteld.

Bij de raadpleging van het omgevingsplan kan ook de relevante achterliggende informatie worden opgevraagd. Zo kan bij het raadplegen van de geconsolideerde versie van het omgevingsplan per regel (of onderdeel daarvan) worden nagegaan bij welk besluit de betreffende regel (of onderdeel daarvan) in het omgevingsplan terecht is gekomen.

Ook dit besluit waarmee de betreffende regel in het omgevingsplan is vastgesteld kan worden opgevraagd en geraadpleegd. Verder wordt de achterliggende wetstechnische informatie raadpleegbaar. Bekeken kan worden welk orgaan, op welk moment, bij welk besluit de regel heeft vastgesteld. Te vinden is wanneer de regel in werking is getreden en onherroepelijk is geworden. Als aan de regel een delegatiebesluit ten grondslag ligt, omdat de gemeenteraad de bevoegdheid om bepaalde delen van het omgevingsplan vast te stellen aan het college van burgemeester en wethouders heeft gedelegeerd, kan ook dat besluit worden geraadpleegd.

Tot zover de wetgever. Omdat het omgevingsplan tot stand zal komen door middel van vele wijzigingsbesluiten, en ook gewijzigd zal blijven worden, is van belang dat die wijzigingsbesluiten worden verwerkt in de regeling. Dat gebeurt in de vorm van een geconsolideerde regeling. Daarin zal de regeling zichtbaar zijn zoals die op dat moment geldt. Van ontwerpwijzigingen of genomen besluiten die nog niet in werking zijn getreden zal een consolidatie beschikbaar zijn waarin ook die toekomstige wijzigingen raadpleegbaar zijn.

In sommige gevallen zal een wijziging van het omgevingsplan ook leiden tot een aanpassing van de toelichting. Wanneer er bij het vervangen van een bestemmingsplan behoefte blijkt aan een extra bouwregel, dan zal die behoefte niet alleen moeten worden gemotiveerd in de motivering bij het

[3] Staatsblad 2018 290, p. 95.

wijzigingsbesluit, maar zal die motivering waarschijnlijk ook moeten worden vertaald naar een artikelgewijze toelichting. En wanneer een heel nieuw regelonderdeel wordt toegevoegd aan het omgevingsplan (bijvoorbeeld bij het op enig moment inpassen van de bomenverordening), dan zal de motivering van dat wijzigingsbesluit geheel of gedeeltelijk landen in zowel het algemene deel als de artikelgewijze van de toelichting. Dergelijke wijzigingen van het omgevingsplan vragen dus niet alleen om een geconsolideerde weergave van de regeling, maar ook om een geconsolideerde weergave van de toelichting.

2 Aanleiding, verbeterdoelstellingen en uitgangspunten voor het omgevingsplan

2.1 Aanleiding voor de Omgevingswet en verbeterdoelstellingen

De verplichting om voor heel de gemeente Amsterdam één omgevingsplan vast te stellen volgt uit de Omgevingswet, die op 1 januari 2023 in werking is getreden. De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor die fysieke leefomgeving. De Omgevingswet heeft kort gezegd als doel om een goede balans te vinden tussen het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit en gebruik en ontwikkeling van die fysieke leefomgeving. De Omgevingswet bundelt de nu nog sterk versnipperde wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Met de Omgevingswet is het voorheen geldende stelsel van ruimtelijke regels volledig herzien en is het fundament van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht gelegd.

Dit heeft grote gevolgen voor het gemeentelijk juridisch stelsel dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Gemeenten hebben ten opzichte van het voorheen geldende stelsel nieuwe instrumenten gekregen waarvan ze gebruik kunnen én moeten maken. Het omgevingsplan is op gemeentelijk niveau het nieuwe juridisch ordeningsinstrument als het gaat om de fysieke leefomgeving. Met het omgevingsplan wordt voorzien in integratie van allerlei uiteenlopende regelingen op gemeentelijk niveau. Zo is niet alleen sprake van een stelstelselherziening op landelijk niveau, maar ook op gemeentelijk niveau. Bovendien is het omgevingsplan een nieuw instrument, waarvoor niet is bepaald hoe dat vormgegeven moet worden. De vormgeving is medebepalend voor de mate waarin het instrument daadwerkelijk een bijdrage kan leveren aan het bieden van oplossing voor gemeentespecifieke vraagstukken. De opgave om te komen tot daadwerkelijk één consistent, samenhangend en actueel omgevingsplan is aan de gemeenten zelf. Daarbij moet uiteraard oog zijn voor de verbeterdoelstellingen van de wet.[4]

Met de stelselherziening heeft de wetgever vier verbeterdoelen voor ogen:

a. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht,
b. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving,
c. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving,
d. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken op gemeentelijk niveau dient elke gemeente straks één omgevingsplan te hebben met daarin regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving.

2.2 Juridisch karakter van het omgevingsplan

Het omgevingsplan is het instrument waarmee de doelen van de Omgevingswet op gemeentelijk niveau worden uitgewerkt, geoperationaliseerd en juridische doorwerking krijgen naar burgers en bedrijven. Artikel 2.4 van de Omgevingswet schrijft voor dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de

[4] Voor de achterliggende redenen bij de verbeterdoelstellingen wordt verwezen naar onder andere Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 986, nr. 3, onder meer blz. 6.

gemeente één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. De regels in het omgevingsplan gaan altijd over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Met het reguleren van activiteiten vervult het omgevingsplan een sleutelrol in de overheidszorg voor het verenigen van het gebruiken en het ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.[5]

Het omgevingsplan is juridisch primair bepalend voor de vraag welke activiteiten op welke locatie, en onder welke voorwaarden kunnen plaatsvinden. Het omgevingsplan doet daarmee wat voorheen in bestemmingsplannen werd geregeld. Een vergelijking met bestemmingplannen wordt dan ook snel gemaakt, maar er zijn belangrijke verschillen. Zo bevat het omgevingsplan niet alleen regels over gebruik van gronden en bouwwerken maar ook andere regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De wet gaat uit van één consistent, samenhangend en actueel omgevingsplan voor het gehele gemeentelijk grondgebied. Het omgevingsplan bestaat uit algemeen verbindende voorschriften. En net als andere algemeen verbindende voorschriften zijn de regels in het omgevingsplan gericht op een herhaalde toepassing. Het omgevingsplan lijkt in die opzichten meer op een gemeentelijke verordening dan op een bestemmingsplan. Het omgevingsplan is in bepaalde opzichten wel anders dan veel gemeentelijke verordeningen, omdat in die verordeningen de werking van regels meestal niet naar specifieke locaties binnen het gemeentelijk grondgebied is toegedeeld. Een locatiegerichte benadering is juist weer kenmerkend voor het omgevingsplan en geldt voor veel van de onderwerpen die daarin worden gereguleerd. Veel van de regels zijn op de specifieke kenmerken van locaties afgestemd en kunnen tot op perceelsniveau en binnen percelen verschillen.[6]

2.3 Gemeentelijke opgave en verbeterdoelstellingen

Met het vereiste van één omgevingsplan per gemeente wordt afscheid genomen van de systematiek die we onder oud recht binnen de ruimtelijke ordening kenden. Onder de Wet ruimtelijke ordening konden per gemeenten meerdere bestemmingsplannen worden vastgesteld. Per bestemmingsplan werden regels opgenomen die uitsluitend voor het plangebied van het desbetreffende bestemmingsplan golden. Dit heeft geleid tot een situatie waarbij bestemmingsplannen inhoudelijk sterk van elkaar verschillen, zowel in de formulering als in de normering over gevallen die in feite gelijk zijn. Het leidde ook tot een situatie waarbij beleidsdoorwerking naar juridische regels moeilijk en in elk geval traag realiseerbaar is. De doorwerking moest immers per bestemmingsplan worden gerealiseerd. Doordat die niet allemaal tegelijk zijn vastgesteld en worden herzien, lag aan de verschillende bestemmingsplannen uiteenlopend beleid over gelijke onderwerpen ten grondslag. Dat was inherent aan het voorheen geldende stelsel. De opgave is om vanuit dit versnipperd landschap van honderden op zichzelf staande bestemmingsplannen met uiteenlopende ruimtelijke regels te komen tot een integraal geheel van regels waarmee onder andere planologisch gebruik en bouwen worden gereguleerd.

Daarbij kwam dat er allerlei gemeentelijke verordeningen en andere regelingen werden vastgesteld die aanvullende regels bevatten over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Meest recent voorbeeld daarvan is de Hemelwaterverordening die met het oog op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (tegengaan van wateroverlast) regels bevat over de uitvoering van bouwwerken. Het bestaan van al die afzonderlijke regelingen draagt niet bij aan samenhang in de besluitvorming, maakt het omgevingsrecht weinig voorspelbaar omdat er voor één en dezelfde activiteit meerdere toestemmingen nodig zijn, en maakt besluitvorming ook traag, aldus de wetgever. Onder de Omgevingswet zal een aantal van deze regelingen of delen ervan moeten of kunnen opgaan in het omgevingsplan. Voor regelingen of onderdelen daarvan die zelfstandig blijven bestaan, is de opgave om te komen tot een goede onderlinge afstemming met het omgevingsplan.

[5] Zie ook de Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, Staatsblad 2018 290, blz. 91, 92.
[6] Zie ook de Nota van toelichting Omgevingsbesluit, Staatsblad 2018, nr. 290, blz. 96.

Integratie van regelgeving speelt ook voor een groot aantal regels over onderwerpen waarvoor onder oud recht regels door het Rijk waren gesteld. Over een aantal onderwerpen heeft het Rijk de regelgevende bevoegdheid overgedragen aan gemeenten. Het gaat onder meer om een groot aantal bouw- en milieuregels. Die moeten op een goede manier worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Tegelijkertijd blijft er een groot aantal regels op Rijksniveau bestaan. Het zelfde geldt voor regelgeving door provincie en waterschappen. En goede afstemming van de regels in het omgevingsplan op die hogere regelgeving is vereist.

Vanuit de beperkingen die het voorheen geldende stelsel kent, en de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt, heeft het college een aantal verbeterdoelen geformuleerd (collegebesluit van 19 maart 2019, nummer ZD2019-001152). De gemeentelijke verbeterdoelen zijn niet wezenlijk anders dan die op landelijk niveau zijn geformuleerd.

Het omgevingsplan voor Amsterdam moet:

a. bijdragen aan een snelle doorwerking van beleid naar regelgeving,
b. zorgen voor uniformering en inhoudelijke afstemming van regelgeving, en
c. leiden tot een optimale bruikbaarheid en informatievoorziening voor de Amsterdammer en initiatiefnemer.

Alle drie deze doelstellingen zijn gebaat bij een integrale regeling voor heel Amsterdam. Daarin wordt door de wetgever reeds voorzien door het vereiste van één omgevingsplan per gemeente. De wijze waarop die integraliteit wordt bereikt, is bepalend voor het behalen van de doelstellingen. Het samenvoegen van alle afzonderlijke regelingen in één plan is niet voldoende. Dan zou immers alleen in naam sprake zijn van één regeling, maar zonder dat de regels onderling op elkaar zijn afgestemd. Om tot een daadwerkelijk, inhoudelijk integraal geheel te komen, moet meer gebeuren. Daartoe heeft het college uitgangspunten voor de opbouw en inhoud van het omgevingsplan vastgesteld.

2.4 Uitgangspunten voor opbouw en inhoud van het omgevingsplan

Collegebesluit 19 maart 2019

Met het oog op het halen van de hiervoor genoemde verbeterdoelstellingen heeft het college van burgemeester en wethouders een aantal uitgangspunten voor de opbouw en inhoud van het omgevingsplan geformuleerd (collegebesluit van 19 maart 2019, nummer ZD2019-001152):

a. met het omgevingsplan moet een zo hoog mogelijke graad van regelharmonisatie worden bereikt;
b. om deze regelharmonisatie te bereiken wordt het reguleren van activiteiten die mogelijk gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving als uitgangspunt genomen voor de opbouw van het omgevingsplan;
c. deze benadering moet zo worden uitgewerkt dat mogelijkheden voor gebieds-, locatie- en objectgericht maatwerk voor zowel de 'bestaande stad' als bij gebiedsontwikkeling en transformatie volop blijven bestaan.

Regelharmonisatie

De in paragraaf 2.3 genoemde verbeterdoelstellingen vragen integratie en harmonisatie van regelgeving. Regelharmonisatie kan als een overkoepelend middel voor Amsterdam worden gezien om de doelen te halen. Daar waar de Omgevingswet dwingt tot integratie van regels die nu nog te vinden zijn in allerlei instrumenten, dwingt de Omgevingswet niet tot harmonisatie van regels. De wetgever heeft dat echter

wel voor ogen. De wet gaat uit van één consistent, samenhangend en actueel omgevingsplan. Dat vereist harmonisatie. Het streven moet zijn zoveel mogelijk uniformiteit te realiseren binnen algemene regels.[7]

Onder de Omgevingswet komen de regels die betrekking hebben op het uitoefenen van bepaalde activiteiten op gemeentelijk niveau samen in één wettelijk instrument: het omgevingsplan. De burger of andere belanghebbende hoeft niet meer in allerlei wettelijke regelingen op zoek te gaan naar de toepasselijke regels; die zijn geïntegreerd in het omgevingsplan.

Met regelharmonisatie wordt nog een stap verder gegaan. De regels moeten niet alleen in één instrument vindbaar zijn, maar ook inhoudelijk op elkaar afgestemd. Dat moet bovendien gebeuren op een manier die blijvend is. Waar mogelijk kan en zal zo veel mogelijk afstemming met hogere regelgeving plaatsvinden.

Benadering vanuit activiteiten

Regels in het omgevingsplan gaan direct of indirect altijd over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het is het reguleren van activiteiten die moet zorgen voor een zorgvuldig gebruik van de fysieke leefomgeving. Regulering van activiteiten staat derhalve centraal. Het omgevingsplan is daarom ook opgebouwd vanuit een activiteitgerichte benadering. Uitgangspunt is dat per te reguleren activiteit die regels worden gesteld die nodig zijn. Deze regels werken in beginsel overal door waar de desbetreffende activiteit is toegestaan. Een opbouw vanuit regels per activiteit draagt zo goed als automatisch bij aan regelharmonisatie.

Hiermee wordt afscheid genomen de systematiek in bestemmingsplannen, waarin de bestemming centraal stond. Daarbij werden per bestemming regels over meerdere activiteiten opgenomen. De regels hadden in elk geval betrekking op zowel het gebruik van gronden en bouwwerken, als op het bouwen van bouwwerken. Daarbij konden ook nog per bestemming regels worden gesteld over verschillende vormen van gebruik. Daarmee kreeg in feite elke afzonderlijke bestemming een eigen, voor dat gebied autonome set van regels. Omdat die regels alleen dáár golden, hoefden regels tussen bestemmingsplannen en zelfs bestemmingen binnen een bestemming niet op elkaar te zijn afgestemd. En dat waren ze dan ook veelal niet. Dat leidde tot uiteenlopende regelgeving over dezelfde onderwerpen. Dat wordt met de keuze om in het omgevingsplan de activiteiten als uitgangspunt te nemen anders. De activiteit staat centraal, en bij de regels over die activiteit wordt onder meer bepaald waar die mag worden uitgeoefend, en eventueel onder welke aanvullende locatiegerichte beperkingen. Ook die beperkingen worden generiek geformuleerd, waarbij ze locatiegericht doorwerken.

Een voorbeeld hiervan is de regel die bepaald hoe hoog gebouwd mag worden:

"Ter plaatse van de aanduiding 'maximum bouwhoogte gebouw' is de maximum bouwhoogte van een gebouw in meters de daar bepaalde waarde."

Deze regel is generiek geformuleerd en daarmee in heel Amsterdam toepasbaar. Per locatie waar deze regel gaat gelden wordt de concrete bouwhoogte bepaald. Die waarde wordt niet in de regeltekst, maar op kaart weergegeven.

Vanuit de bestaande juridische kaders is geïnventariseerd welke activiteiten gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, en regulering vergen. Allerlei activiteiten (wonen, bouwen, kappen van bomen) komen overal in de stad voor, en kunnen redactioneel een uniforme opzet krijgen. Dit leidt tot een 'catalogus' van regels over activiteiten als onderdeel van het omgevingsplan. Waar een regel dan geldt, of waar een activiteit dan is toegestaan, wordt bepaald door de geografische component van die regel (in hoofdstuk 7 wordt inhoudelijk op die geografische component ingegaan). Het blijft mogelijk om

[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, blz. 141 e.v.

gebiedsgericht te werken, maar wel vanuit qua opbouw geharmoniseerde regels. In de hierna volgende paragraaf wordt op de achterliggende techniek ingegaan.

Een omgevingsplan dat is opgebouwd vanuit regels over activiteiten leidt in die zin automatisch tot harmonisatie van regels. Wanneer een bepaalde regel wordt gewijzigd, werkt die ook automatisch overal door waar die regel van toepassing is. Dit draagt bij aan snelle doorwerking van beleid naar juridische regels. Een eenvoudig voorbeeld maakt dit duidelijk. Veel bestemmingsplannen bevatten regels over werken aan huis. Het ene bestemmingsplan stelt een maximum van 30%, een tweede bestemmingsplan stelt 40% als maximum, en weer een ander bestemmingsplan stelt dat wonen als hoofdgebruik behouden moet blijven. Sommige bestemmingsplannen regelen dit via de inhoudelijke planregels, in andere plannen wordt dit geregeld via begripsbepalingen. Een beleidswijziging voor heel Amsterdam waarin 50% als maximum wordt gesteld kan alleen geeffectueerd worden door aanpassing van al die zelfstandige regelingen. In de voorgestelde opzet kan in de regels die gaan over de activiteit wonen een enkele regel worden aangepast of toegevoegd die bepaald dat werken aan huis tot maximaal 50%is toegestaan. Die aangepaste regel werkt vervolgens overal direct door waar wonen is toegestaan.

Lokaal maatwerk

De wens om te komen tot regelharmonisatie neemt niet weg dat lokaal maatwerk mogelijk moet zijn. Dat lokaal maatwerk wordt allereerst gerealiseerd met locatiegerichte regels, waarmee bepaald kan worden waar een bepaalde activiteit wel of niet is toegestaan, en onder welke voorwaarden. Die voorwaarden kunnen ook weer locatiegericht zijn. Zo kan met één locatiegerichte regel worden bepaald waar gebouwd mag worden, en met een andere locatiegerichte regel worden bepaald hoe hoog gebouwd mag worden. De norm in die regel verschilt dan per locatie. Dat lokaal maatwerk betekent bijvoorbeeld ook dat lokaal van algemeen geldende regels kan worden afgeweken. In de opzet van het omgevingsplan is daartoe alle ruimte. Via lokale maatwerkregels kan dit worden gerealiseerd. Vanuit de wens van regelharmonisatie en de achterliggende doelen zal daarbij wel altijd de vraag worden gesteld of een afwijkende regel daadwerkelijk nodig is. Die noodzaak zal uit de motivering bij een voorgestelde maatwerkregel moeten blijken.

2.5 Digitaal stelsel Omgevingswet

Naast het juridisch instrumentarium is digitalisering een ander belangrijk instrument voor het behalen van de verbeterdoelen. De Omgevingswet bevat de grondslagen voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Daarmee is de juridische basis gelegd voor de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en kunnen er regels worden gesteld over onder andere gemeenschappelijke definities in de standaarden en voorzieningen die onderdeel zijn van het stelsel. Het DSO moet zorgen voor samenhangende, eenduidige en toegankelijke informatie van goede kwaliteit en draagt bij aan de verbetering van het stelsel van het omgevingsrecht. Het DSO moet een snellere en integrale besluitvorming onder de Omgevingswet stimuleren en het gebruikersgemak vergroten. Het DSO moet een digitale loket bieden waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat kan en mag in de fysieke leefomgeving.

Het DSO zal drie functies krijgen:

a. gebruikers moeten zich kunnen oriënteren op alle op een bepaalde locatie van toepassing zijnde regels
b. gebruikers moeten kunnen nagaan of een specifieke activiteit is toegestaan, en onder welke voorwaarden
c. gebruikers moeten een vergunning kunnen aanvragen via het DSO

Het kunnen oriënteren op de voor een bepaalde locatie geldende regels gaat verder dan dat met 'een klik op de kaart' de daar geldende regels in beeld komen. Het gaat ook verder dan het bedienen van de burger die iets wil weten of op een bepaalde plek een specifieke activiteit is toegestaan en onder welke voorwaarden.

Het omgevingsplan schept rechten en plichten, en die rechten en plichten hebben gevolgen voor iedereen, of het nu gaat om bijvoorbeeld burgers, ondernemers of ontwikkelaars. Regels stellen beperkingen aan het uitoefenen van bepaalde activiteiten, of maken gebiedsontwikkeling mogelijk. Een wijziging van het omgevingsplan leidt tot rechtsgevolgen. En een ieder moet in staat worden gesteld te beoordelen wat die rechtsgevolgen zijn. Aan vaststelling van regels in het omgevingsplan gaat daarom een procedure vooraf, waarbij een ieder zienswijzen over de voorgenomen wijziging naar voren kan brengen. Uiteindelijk kan een belanghebbende ook tegen een wijziging van het omgevingsplan in beroep komen.

Om de beoordelen of je een zienswijze naar voren wilt brengen, of om als belanghebbende te beoordelen of je in beroep wilt gaan, is van belang dat de rechtsgevolgen van een wijziging zijn te raadplegen. Zeker bij gebiedsontwikkeling (waarbij heel veel locatiegerichte regels een rol spelen) kan dat niet door op willekeurige locaties te moeten klikken om te zien wat daar wel of niet mag. Een ieder zal in staat moeten worden gesteld zich voor een groter gebied een integraal beeld te vormen van wat een wijziging betekent.

Rekening houdend met de mogelijkheden en beperkingen die het DSO biedt zijn de opbouw van de regels in het omgevingsplan en de regelformulering zo gekozen dat een ieder zo goed mogelijk in staat wordt gesteld een integraal beeld te vormen van wat er wel of niet mag in een gebied. In hoofdstuk 10 zal specifiek op de juridische raadpleegbaarheid van het omgevingsplan worden ingegaan.

3 Waarover het omgevingsplan regels bevat

3.1 Het toepassingsbereik van het omgevingsplan

Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, wordt het omgevingsplan vaak vergeleken met het bestemmingsplan, maar heeft het een ander juridisch karakter. Ook inhoudelijk is er een verschil. Anders dan het bestemmingplan, blijft de inhoud van het omgevingsplan niet beperkt tot planologische aspecten. In het omgevingsplan worden allerlei bestaande gemeentelijke regelingen geïntegreerd. Dit brengt mee dat het omgevingsplan regels over uiteenlopende onderwerpen bevat. Het toepassingsbereik van het omgevingsplan is daarmee ruim, maar niet onbeperkt. Waarover het omgevingsplan regels kan bevatten en met welk doel (oogmerk) het omgevingsplan regels mag bevatten, wordt bepaald door de Omgevingswet.

Over het omgevingsplan is in artikel 2.4 van de Omgevingswet verder bepaald dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Met het oog op de doelen van de wet regels kunnen in het omgevingsplan worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1, eerste lid, Omgevingswet). Het omgevingsplan moet voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels bevatten die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet).

3.2 Waarover de wet gaat: de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving

Artikel 1.2 van de Omgevingswet bepaalt dat de wet gaat over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor die fysieke leefomgeving. Regels in het omgevingsplan kunnen met het oog op de doelen van de wet worden gesteld over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor die fysieke leefomgeving. Hierin is een aantal elementen te onderscheiden.

De fysieke leefomgeving

Allereerst moet het gaan om de fysieke leefomgeving. In de wet is vastgelegd dat de fysieke leefomgeving in elk geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed omvat (artikel 1.2, lid 2 Omgevingswet). Hoewel de opsomming niet limitatief is, zijn dit volgens de wetgever in beginsel wel alle fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving.[8]

Het is deze fysieke leefomgeving waarop vervolgens de maatschappelijke doelen van de wet betrekking hebben. Het maatschappelijke doel van 'het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit' benadrukt de opdracht tot het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het tweede doel, 'het op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeftes', ziet op het benutten van de fysieke leefomgeving door de mens. Beide aspecten wegen even zwaar.[9] Dat betekent dat daar waar deze doelen op gespannen voet met elkaar kunnen komen, een bestuurlijke afweging van belangen moet worden gemaakt.

[8] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz. 391.
[9] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz. 394.

Activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Er is geen definitie van het begrip activiteit in het wetsvoorstel opgenomen. Wat hieronder wordt verstaan moet blijken uit de context van de artikelen in de wet waarin het begrip activiteit wordt gebruikt, aldus de wetgever. Doorgaans zal het echter gaan om een feitelijke handeling, of om het nalaten van een feitelijke handeling.

Niet elke activiteit valt onder de reikwijdte van de wet. Het moet gaan om activiteiten die *gevolgen* hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Dat zijn in elk geval handelingen in de zin van directe fysieke ingrepen door de mens in de tastbare leefomgeving, die de fysieke leefomgeving of onderdelen ervan wijzigen. Het gaat ook om het gebruik van de fysieke leefomgeving zonder dat dat gebruik leidt tot een wijzing van de fysieke leefomgeving. Ook dan gaat het echter wel om activiteiten die een bepaald effect hebben op de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld in de vorm van emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt. En het gaat ook om activiteiten die verandering brengen in de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor anderen of voor de intrinsieke waarde die de maatschappij aan onderdelen van de fysieke leefomgeving toekent. Vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen ook regels worden gesteld over handelingen met stoffen of objecten die niet tot de fysieke leefomgeving behoren.[10]

Het gaat erom dat de (negatieve) gevolgen van activiteiten op de fysieke leefomgeving gereguleerd kunnen worden. In de wet is verduidelijkt dat het in ieder geval gaat om gevolgen die kunnen voortvloeien uit (artikel 1.2, derde lid, Omgevingswet):

a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
d. het nalaten van activiteiten.

Vervolgens is nog bepaald dat als gevolgen voor de fysieke leefomgeving ook aangemerkt worden gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving (artikel 1.2, vierde lid, Omgevingswet). Hiermee wordt uitdrukkelijk bepaald dat gevolgen voor de fysieke leefomgeving ook betrekking kunnen hebben op gevolgen voor de mens. Beschermende regels van de Omgevingswet hebben betrekking op de fysieke leefomgeving, maar zijn uiteindelijk grotendeels gericht op het beschermen van de veiligheid en gezondheid van de mens en de omgevingskwaliteit voor de mens. Dit betekent dat overal waar de Omgevingswet regels stelt over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen voor de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, dit ook de bevoegdheid impliceert om ook gevolgen voor de mens erbij te betrekken, echter wel voor zover de mens wordt of kan worden beïnvloed door of via de fysieke leefomgeving.[11]

In dat laatste zit ook een grens aan het toepassingsbereik van het omgevingsplan. Activiteiten, handelingen, gedragingen en dergelijke die rechtstreeks van invloed zijn op de gezondheid of veiligheid van de initiatiefnemer zelf of op dit van anderen, vallen niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet. De wetgever zelf geeft hierover aan dat de Omgevingswet niet de directe betrekkingen tussen mensen reguleert. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van de wet.[12]

[10] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz. 61, 62.
[11] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz. 392
[12] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz. 61.

De Omgevingswet is niet bedoeld om te sturen op gedrag dat ongezond of onveilig is, maar op activiteiten die via de fysieke leefomgeving gevolgen kunnen hebben op het gebied van gezondheid, veiligheid, of omgevingskwaliteit. In de kern gaat het er dus om dat het de fysieke leefomgeving moet zijn waarlangs activiteiten van de één gevolgen hebben voor de ander.

3.3 De doelen van de wet

Artikel 2.1 van de Omgevingswet bepaalt in het eerste lid dat onder andere bestuursorganen van gemeenten hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet uitoefenen met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld. Dat betekent dat de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen moet worden uitgeoefend met het oog op de doelen van de wet.

Artikel 1.3 van de Omgevingswet bepaalt dat de wet, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht is op het in onderlinge samenhang:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Een wijziging van het omgevingsplan kan niet tot een ander doel strekken dan die aangegeven zijn in artikel 1.3 van de Omgevingswet.

Ook in de maatschappelijke doelen van de wet werkt het toepassingsbereik door. De doelen met het oog waarop regels mogen worden gesteld, hebben telkens betrekking op de fysieke leefomgeving. Het is die fysieke leefomgeving die ook in de te bereiken doelen centraal staat. Dat betekent bijvoorbeeld dat regels wel mogen wordt gesteld met als doel een gezonde fysieke leefomgeving te bereiken, maar niet met als doel gezond gedrag te bevorderen.

Dat betekent dat de regels die in het omgevingsplan niet alleen betrekking moeten hebben op de fysieke leefomgeving, maar dat ook de doelen van die regels daarop betrekking moeten hebben. Dit geeft een beperking voor wat betreft de inzetbaarheid van het omgevingsplan als instrument om beleidsdoelen te bereiken die niet in hoofdzaak de kwaliteit van de fysieke leefomgeving tot doel hebben. Overigens moet daarbij worden opgemerkt dat een harde scheiding niet altijd goed is aan te geven. Bovendien komt het voor dat regelgeving meerdere doelen dient. Zo worden regels die horeca reguleren niet alleen ingegeven met het oog op de bescherming van de omgevingskwaliteit, maar ook met het oog op de bescherming van openbare orde en veiligheid. En regels in de Huisvestingsverordening worden niet alleen gesteld met het oog op woonruimtevoorraad, maar ook met het oog op de omgevingskwaliteit. Wanneer meerdere doelen aan de orde zijn, moet worden bekeken welk instrument het beste kan worden ingezet. Dat hoeft niet altijd het omgevingsplan te zijn, maar dat kan ook een andere gemeentelijke verordening zijn, zoals de APV of de Huisvestingsverordening. In de volgende paragraaf zal hier nader op worden ingegaan.

3.4 Welke regels het omgevingsplan mag bevatten

Een andere beperking met betrekking tot de mogelijkheid tot het opnemen van regels in het omgevingsplan, volgt uit enkele wettelijke bepalingen die gaan over de inpassing van gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan. Met de Omgevingswet wordt erin voorzien dat ook een aantal gemeentelijke verordeningen of onderdelen daarvan, opgaan in het omgevingsplan. Behalve dat het daarbij in elk geval moet gaan om regels die onder het toepassingsbereik van de Omgevingswet vallen,

gelden er enkele aanvullende beperkingen. In de Omgevingswet is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur gevallen kunnen worden aangewezen waarin regels over de fysieke leefomgeving alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, maar ook gevallen waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen (artikel 2.7 Omgevingswet).

Verplichte opname

In het Omgevingsbesluit is dit geconcretiseerd. Allereerst geldt de verplichting dat regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen (artikel 2.1, eerste lid Omgevingsbesluit).

Vooropgesteld wordt dat hierin geen plicht moet worden gelezen tot het stellen van regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigingen. Wanneer een activiteit is toe te staan zonder daaraan beperkingen te stellen, dan hoeven daarover geen regels te worden gesteld, en hoeven dergelijke regels ook nergens te worden opgenomen. Maar als dergelijke regels noodzakelijk worden geacht, dan mag dat (niet langer) in een separate verordening, maar dan moet dit in het omgevingsplan.

Wat wordt verstaan onder het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving, wordt nader toegelicht in de toelichting op artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit:[13]

Bij het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving gaat het om directe fysieke ingrepen door de mens in de tastbare leefomgeving, zowel boven- als ondergronds. Gedacht kan worden aan activiteiten als bouwen en slopen, kappen van bomen, ontsieren van een monument, aanleggen van een (uit)weg, aanleggen van buisleidingen, aanbrengen van zichtbare reclame of plaatsen van een hekwerk, het plaatsen van een ondergrondse afvalcontainer en het opspuiten van zand.

De woorden 'wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving' impliceren dat het gaat om activiteiten die een blijvende en tastbare verandering van de fysieke leefomgeving teweegbrengen. Om misverstanden te voorkomen wordt hierbij opgemerkt dat het plaatsen van een bouwwerk altijd moet worden gezien als een wijziging van de fysieke leefomgeving, ook als het een tijdelijk bouwwerk betreft, omdat elk bouwwerk op grond van artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet tot de fysieke leefomgeving behoort. Ook het plaatsen van een woonwagen of het aanmeren van een woonschip (dat niet is bestemd of wordt gebruikt voor de vaart) is daarom een wijziging van de fysieke leefomgeving.

Regels over gebruik van de fysieke leefomgeving zonder dat dat gebruik de fysieke leefomgeving wijzigt, vallen buiten de verplichte opname

Zoals volgt uit artikel 1.2, derde lid, onder a, van de Omgevingswet moet het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving worden onderscheiden van het gebruik van de fysieke leefomgeving. Regels over activiteiten over gebruik van de fysieke leefomgeving zonder dat dat gebruik leidt tot een wijziging, vallen niet binnen het bereik van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit. Bij gebruik van de fysieke leefomgeving dat de fysieke leefomgeving niet wijzigt kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het maken van muziek in de openbare ruimte, het plaatsen van terrasmeubilair, het aanbieden van vuilnis in rolcontainers, het anders benutten van een gebouw zonder dat daarvoor bouwactiviteiten nodig zijn (bijvoorbeeld anti-kraak) of het gebruik van een park als tijdelijke evenementenlocatie.

Ook regels die gaan over activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt, vallen niet onder het bereik van het eerste lid van de artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit, omdat ook het veroorzaken van emissies, hinder of risico's in artikel 1.2, derde lid van de Omgevingswet wordt onderscheiden van het wijzigen van de fysieke leefomgeving. Dit brengt bijvoorbeeld met zich dat regels over activiteiten die emissies in de fysieke leefomgeving veroorzaken (zoals geluid, geur of fijn stof)

[13] Nota van Toelichting Omgevingsbesluit, Staatsblad 2020 400, p. 1702.

buiten het bereik van deze bepaling vallen. Als dergelijke regels ergens in een verordening zijn gesteld, mogen ze wel worden opgenomen in het omgevingsplan, maar noodzakelijk is dat niet.

Verbod op opname

Naast een bepaling over welke regels (als ze worden gesteld) in het omgevingsplan moeten komen te staan, is er ook een bepaling die opname van bepaalde regels verbiedt (artikel 2.1, tweede lid, Omgevingsbesluit). Het gaat in hoofdlijnen om regels op het gebied van openbare orde en veiligheid en belastingmaatregelen.

Het gaat om regels als bedoeld in de volgende bepalingen van de Gemeentewet:

a. de artikelen 151a, eerste lid, 151b, eerste lid, 151c, eerste lid, 151d, eerste lid, en 154a, eerste lid;
b. de artikelen 154, eerste lid, en 154b, eerste lid;
c. artikel 172, tweede lid, en artikel 174, derde lid;
d. artikel 216.

De bepaling gaat ten eerste over regels die (deels) wel betrekking kunnen hebben op de fysieke leefomgeving maar die hoofdzakelijk worden gesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde en (openbare) veiligheid. Dat zijn in beginsel regels over gedrag van personen die vanwege het motief waarmee ze worden gesteld (het gaat niet om het effect van het gedrag op de fysieke leefomgeving maar om het effect op de openbare orde) niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Omdat het veelal wel gaat om gedragingen in de fysieke leefomgeving en daarom twijfel zou kunnen bestaan over de vraag of dergelijke regels in het omgevingsplan thuishoren, wordt hierover in deze bepaling uitsluitsel gegeven. Het betekent dat als regels over activiteiten worden gesteld op grond van de bepalingen die zijn opgenomen in artikel 2.1, tweede lid, onderdelen a en c, van het Omgevingsbesluit, deze niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Ten tweede gaat deze bepaling over regels met strafbaarstellingen (onderdeel b) en over financiële regels (onderdeel d).

In de toelichting op dit artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit geeft de wetgever aan dat dit tweede lid voor gaat op het eerste lid:[14] is het tweede lid van toepassing, dan mogen regels niet in het omgevingsplan worden opgenomen, ook niet als eventueel sprake is van een samenloop met het eerste lid. De bepaling is niet uitputtend: ook uit andere bepalingen van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels kan voortvloeien dat bepaalde regels niet in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. De bepaling beoogt alleen duidelijkheid te verschaffen over regels waarover naar verwachting twijfel kan bestaan over de vraag of ze wel of niet in het omgevingsplan mogen worden gesteld.

3.5 Vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Een belangrijk onderdeel van de zorg voor de fysieke leefomgeving betreft het verenigen van het gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving met het belang van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Bij het vinden van een balans tussen "beschermen en benutten" speelt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een cruciale rol.[15] Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt daartoe dat het omgevingsplan in elk geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

[14] Nota van Toelichting Omgevingsbesluit, Staatsblad 2020 400, p. 1703 e.v.
[15] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz. 137.

Betekenis van het begrip 'functie' in de Omgevingswet

Het evenwichtig toedelen van functies aan locaties is het basisvereiste dat i de wet wordt gesteld aan het omgevingsplan. Over het begrip 'functie' heeft de wetgever het volgende aangegeven:[16]

Het begrip functie heeft in het wetsvoorstel een algemene betekenis. De functie is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft.

Elke functietoekenning heeft tenminste twee essentiële kenmerken: functiekenmerken en locatiekenmerken, aldus de wetgever. De functiekenmerken drukken een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid uit van het desbetreffende onderdeel van de fysieke leefomgeving. De toekenning van bijvoorbeeld de functies 'weg' of 'bedrijventerrein' ziet op de taak die dat deel van de fysieke leefomgeving heeft. Die functie heeft een invloed op of stelt bijzondere eisen aan de directe omgeving daarvan of aan activiteiten die binnen dat onderdeel (kunnen) worden verricht. De toekenning van de functie 'monument' ziet op de bijzondere en te beschermen status van dat object (bouwwerk of terrein), waarbij uit de regels die daarvoor zijn gesteld beperkingen kunnen voortvloeien voor het gebruik of het wijzigen daarvan.

De locatiekenmerken worden door de wetgever als volgt toegelicht. De term 'locatie' is een ruimtelijk begrip dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving aanduidt. Dat begrip omvat een punt, een perceel, een plaats, een gebied, een bouwwerk of ander object. Het zijn locaties die een bepaalde functie kunnen hebben. Een locatie kan in omvang heel verschillend zijn, van een enkel punt, een lange strook (infrastructuur) tot een groot gebied. De locatie wordt begrensd door middel van een geometrische plaatsbepaling. Aan een locatie kunnen ook meerdere functies worden toegekend. Zo kunnen bijvoorbeeld de functies 'wonen' en 'waterwingebied' op één locatie van toepassing zijn.

Niet iedere denkbare functie van de fysieke leefomgeving is relevant voor het reguleren van activiteiten. Een stuk grond kan voor iemand een beleggingsfunctie hebben, voor een ander een productiefunctie. Of een functie relevant is, hangt af van de mate waarin de betrokken functie invloed heeft op zijn omgeving of daaraan specifieke eisen stelt voor het uitoefenen van bepaalde activiteiten.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het begrip 'functie' een brede betekenis heeft, breder wellicht dan de betekenis die het begrip in het normale spraakgebruik heeft, aldus nog altijd de wetgever. Het is ook breder dan het begrip 'bestemming' dat onder oud recht werd gehanteerd om functies van gronden aan te duiden in bestemmingsplannen. Zo wordt ook een te beschermen (waardevol) object een functie genoemd. Ook een 'beperkingengebied' kan als functie worden aangemerkt.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt bereikt door activiteiten onderling evenwichtig over locaties te reguleren

Over het evenwichtig toedelen van functies aan locaties heeft de wetgever aangegeven dat dat in het omgevingsplan wordt bereikt door *activiteiten* onderling evenwichtig over locaties te reguleren. Dit impliceert een locatiegerichte benadering waarbij de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving op een zo goed mogelijke wijze wordt verdeeld, ingericht en benut. De evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet als resultante worden beschouwd van alle regels in het omgevingsplan.[17]

De opdracht om activiteiten onderling evenwichtig over locaties te reguleren houdt geen verplichting in om locaties evenwichtig te etiketteren met functie-aanduidingen. Daar waar onder de Wet ruimtelijke ordening alle gronden een bestemming moeten hebben, is het onder de Omgevingswet niet noodzakelijk dat alle gronden zijn voorzien van een functie-aanduiding. Centraal staat de evenwichtige regulering van activiteiten over locaties. Regels die bepalen waar wonen is toegestaan, of een kantoor, of

[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 137.
[17] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, blz. 58 en 59.

onder welke voorwaarden een café mag worden geëxploiteerd, regels die bepalen waar bebouwing mag komen en hoe hoog die mag worden, regels die strekken ter bescherming van een gemeentelijk monument of archeologische of natuurwaarden, regels over milieubelastende activiteiten of regels over het kappen van bomen; ze dragen allemaal bij aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Gebruik van het begrip 'functie' in het omgevingsplan

Door de ruime betekenis van het begrip 'functie' dat zich uit in een uiteenlopend doel van het gebruik van het begrip, kan verwarring ontstaan. Zoals de wetgever zelf heeft aangegeven is de betekenis ervan ook ruimer dan in het algemeen spraakgebruik het geval is. Tegelijkertijd hoeft ook niet elke functie van een locatie te worden vertaald naar regels in het omgevingsplan.

Wanneer het begrip wordt gebruikt in die zin van het 'gebruiksdoel' van een locatie, heeft het min of meer dezelfde betekenis als het begrip 'bestemming' zoals dat in bestemmingsplannen werd gehanteerd. Het heeft betrekking op een bepaald gebruik dat op een bepaalde locatie is toegestaan. Wanneer het begrip echter worden gebruikt in de zin van 'status' dan zullen er juist veelal beperkingen aan worden gekoppeld. Het feit dat een bepaald object de 'status' van gemeentelijk monument heeft, leidt ertoe dat aan bepaalde activiteiten beperkingen worden gesteld. Om onduidelijkheid te voorkomen is afgezien van het gebruik van het begrip functie in de regelformuleringen. Waar in een regel wordt gedoeld op het gebruiksdoel van een locatie, in de betekenis zoals voorheen het begrip 'bestemming' werd gehanteerd, wordt het begrip 'gebruiksdoel' gebruikt. Zie bijvoorbeeld artikel 2.4, waarin een algemeen verbod is opgenomen om gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met het aan een locatie gegeven gebruiksdoel.

> ***Artikel 2.4 Toegestaan gebruik***
>
> 1. *Het is verboden gronden of bouwwerken te gebruiken op een wijze die niet in overeenstemming is met een in afdeling 3.2 aan een locatie gegeven gebruiksdoel en de daarop betrekking hebbende regels, of op een wijze die in strijd is met de regels over gebruik, bedoeld in afdeling 2.3 en afdeling 2.4.*

In alle overige gevallen wordt de betreffende locatie aangeduid met een betekenisvolle naam. Zo worden in hoofdstuk 6 van de planregels bepaalde gebieden als 'beschermingszone' aangewezen. Het gaat om gebied waar vanwege de aanwezigheid van een bepaald te beschermen belang (bijvoorbeeld mogelijke archeologische vindplaats, bepaalde ondergrondse infrastructuur) beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van bepaalde activiteiten (zoals het doen van grondbewerkingen). Het gebruik van het begrip 'beschermingszone' geeft uiting aan het doel van de regels die daar gelden.

Evenwichtige regulering van activiteiten

Hoewel de Omgevingswet ertoe verplicht dat het omgevingsplan in ieder geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, gaat het, zoals ook blijkt uit de parlementaire stukken, in feite om een evenwichtige regulering van activiteiten die met de Omgevingswet wordt beoogd. Naast het Omgevingsplan zullen ook regels van het Rijk, provincies en waterschappen bijdragen aan een evenwichtige regulering van activiteiten, waar bij het vaststellen van het omgevingsplan rekening mee moet worden gehouden. Dat geldt ook voor de regels die een gemeente in andere verordeningen heeft gesteld. Het is niet nodig – en in sommige gevallen ook niet mogelijk – om regels te stellen in het omgevingsplan die elders al zijn gesteld en in dat kader bijdragen aan het tot stand te brengen evenwicht.[18]

[18] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, blz. 58 e.v.

4 Relaties met ander instrumentarium

4.1 Algemeen

4.1.1 Algemeen

Hoewel het omgevingsplan juridisch primair bepalend is voor de vraag welke activiteiten op welke locatie, onder welke voorwaarden kunnen plaatsvinden, staat het omgevingsplan niet op zichzelf, maar in een bepaalde relatie tot andere kerninstrumenten uit de Omgevingswet. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werking en de onderlinge relaties tussen de verschillende kerninstrumenten. Naast verschillende kerninstrumenten biedt de Omgevingswet ook juridisch gereedschap dat in het omgevingsplan zelf kan worden benut. Hierop wordt in hoofdstuk 5 meer inhoudelijk ingegaan.

4.2 Gemeentelijke beleidsinstrumenten

4.2.1 De omgevingsvisie: integraal strategisch beleid voor de lange termijn

Vanuit de gedachte van de beleidscyclus is in het instrumentarium een onderscheid gemaakt tussen strategisch beleid en meer uitvoeringsgericht beleid. De omgevingsvisie zal het strategisch omgevingsbeleid voor de langere termijn bevatten. Juist op het strategische niveau is integratie van belang. Op strategisch niveau worden verbanden in de fysieke leefomgeving gelegd en wordt één overkoepelend en richtinggevend beeld voor de langere termijn vastgelegd dat moet leiden tot een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. Het is de bedoeling dat het strategische beleid voor langere tijd wordt vastgelegd.[19]

4.2.2 Het programma: integraal of sectoraal uitvoeringsgericht beleid

Het uitvoeringsbeleid kan worden vastgelegd in een of meerdere programma's. Zo'n programma is een apart instrument en daarmee dus geen onderdeel van de omgevingsvisie. Dit maakt mogelijk de uitvoering flexibel in te richten zonder het ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn geweld aan te doen. Zo kan een evenwicht worden gevonden tussen continuïteit en zekerheid aan de ene kant en flexibiliteit aan de andere kant. Overigens kan een omgevingsvisie ook uitvoeringsgerichte elementen bevatten. In een omgevingsvisie kan bijvoorbeeld worden vermeld hoe de uitwerking en uitvoering zal worden vormgegeven, waarbij programma's kunnen worden aangekondigd of tegelijkertijd met de visie worden uitgebracht.[20]

Een programma kan sectoraal zijn, of gebiedsgericht. Een programma over de ontwikkeling van een gebied kan gebruikt worden als beleidsmatig kader voor één of meer wijzingen van het omgevingsplan. Een programma bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en moet binnen de beleidscyclus worden gerekend tot beleidsontwikkeling. Wel kunnen maatregelen in een programma zich onder meer vertalen in algemene regels in een omgevingsplan, bijvoorbeeld in maatwerkregels voor milieubelastende activiteiten.[21]

[19] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, 3, p. 116, 445.
[20] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, 3, p. 116, 445.
[21] Nota van Toelichting Omgevingsbesluit, Staatsblad 2018 290, p. 120.

4.2.3 Bijzondere programma's

Naast het gewoon programma zoals hiervoor kort beschreven, kent de wet ook bijzondere programma's, namelijk:

a. bij wet verplichte programma's;
b. verplichte programma's bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden (hierna voorwaardelijke programma's genoemd); en
c. programma's met een programmatische aanpak.

Bij de wet verplichte programma's

De Omgevingswet kent voor gemeenten één direct verplicht programma, namelijk het Actieplan geluid. Het actieplan geluid is een verplicht programma voor het Rijk (artikel 3.9 Ow), de provincies (artikel 3.8 Ow) en een aantal gemeenten (artikel 3.6 Ow). Voor gemeenten geldt de verplichting alleen als het gaat om een gemeente, gelegen in een door Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen agglomeratie als bedoeld in artikel 3, onder k, van de richtlijn omgevingslawaai.

Deze verplichting geldt ook voor Amsterdam. Amsterdam behoort tot de agglomeratie Haarlem/Amsterdam, en vanwege de grootte van de gemeente is een Actieplan geluid verplicht. Deze verplichting volgt uit de Europese richtlijn omgevingslawaai. In Afdeling 4.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan de instructieregels voor de gemeente, de provincie en het Rijk. Een actieplan geluid kan gaan over de volgende geluidsbronnen: wegen, spoorwegen, luchthavens en activiteiten. Het actieplan wordt opgesteld aan de hand van de geluidbelastingkaarten. Het beleidsmatig deel van het actieplan beschrijft het te voeren beleid om de geluidbelasting Lden en Lnight te beperken. Voor die geluidbelasting bevat het actieplan een plandrempel op geluidgevoelige gebouwen. Bij provincies bevat het actieplan ook het te voeren beleid voor stille gebieden. Het concrete deel van het actieplan bestaat uit de voorgenomen maatregelen met hun effecten.

Het gemeentelijk rioleringsplan is niet langer wettelijk verplicht. De Omgevingswet biedt wel de mogelijkheid om een gemeentelijk rioleringsprogramma op te stellen (artikel 3.14, Omgevingswet). Dat is een vrijwillig (onverplicht) programma. Het gemeentelijk rioleringsplan blijft geldig op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Het plan blijft gelden totdat de periode is verstreken waarvoor het plan is vastgesteld. Of totdat de gemeente het plan laat vervallen (artikel 4.93, Invoeringswet). De inhoud van het gemeentelijk rioleringsplan kan terechtkomen in de instrumenten van de Omgevingswet. Zoals het gemeentelijk rioleringsprogramma of het omgevingsplan.

Voorwaardelijke programma's

Wanneer sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, dan geldt er een verplichting om een programma vast te stellen dat erop is gericht die omgevingswaarden te (blijven) halen. De maatregelen zullen daarop gericht moeten zijn. Dit wordt een voorwaardelijk programma genoemd: de verplichting volgt uit vastgestelde omgevingswaarden, en de dreigende overschrijding daarvan (het voorwaardelijke).

Omgevingswaarden kunnen ook in een omgevingsplan worden vastgesteld. In die zin ligt er een relatie met het omgevingsplan. In paragraaf 5.10 wordt nader ingegaan op de omgevingswaarde en de verplichtingen die daaruit voortvloeien.

Programma's met een programmatische aanpak

Bij een programma met een programmatische aanpak wordt een koppeling gelegd tussen een te bereiken van een bepaalde doelstelling voor de fysieke leefomgeving (een omgevingswaarde of andere doelstellingen), en de vergunbaarheid van bepaalde activiteiten. Het bevat maatregelen om te voldoen

aan de doelstelling voor de fysieke leefomgeving, waarbij die doelstelling is vastgelegd als beoordelingsregel voor de toelaatbaarheid van bepaalde activiteiten. Een programma met programmatische aanpak creëert daarmee ruimte voor ontwikkelingen in gebieden waar doelstellingen voor de fysieke leefomgeving onder druk staan. De beoordeling van activiteiten vindt gedurende de looptijd in het desbetreffende gebied plaats aan de hand van dat programma.

Voorbeelden van een dergelijk programma zijn het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Gemeentelijke programma's met een programmatische aanpak moeten een grondslag krijgen in het omgevingsplan (artikel 3.15, tweede lid, Omgevingswet). In paragraaf 5.11 wordt nader op dit instrument ingegaan.

4.2.4 Beleid en juridische besluitvorming

Zoals uit het voorgaande blijkt zijn de omgevingsvisie en programma's belangrijke schakels in de beleidscyclus van een bestuursorgaan. Er is echter geen juridische koppeling tussen de omgevingsvisie, een programma, en wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning. Het is niet zo dat een onderwerp in een omgevingsvisie aan de orde moet komen, voordat een programma kan worden opgesteld of andere instrumenten zoals het omgevingsplan of de omgevingsvergunning kunnen worden ingezet (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 119, 120.)

Anders is het wanneer met een juridisch besluit wordt afgeweken van in de omgevingsvisie of programma vastgelegd beleid. Vanwege het zelfbindende karakter daarvan mogen derden er wel aanspraak op maken dat het gemeentebestuur zich aan het zelf vastgestelde beleid uitvoering geeft.

4.3 De omgevingsvergunning

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat binnen het nieuwe stelsel zo veel mogelijk wordt volstaan met het stellen van algemene regels voor activiteiten, waardoor voor de initiatiefnemer geen voorafgaande toestemming van het bestuursorgaan is vereist. Dit uitgangspunt geldt voor regelgeving op zowel Rijksniveau, provinciaal en waterschapsniveau, als op gemeentelijk niveau. Wanneer de gevolgen van een activiteit voor de fysieke leefomgeving groot kunnen zijn, en de specifieke situatie van het geval bij de beoordeling van die gevolgen een rol speelt, is een voorafgaande beoordeling door een bestuursorgaan soms echter noodzakelijk. Dat kan worden geborgd in de vorm van een vergunningplicht.[22]

De Omgevingswet bevat daartoe het instrument van de omgevingsvergunning. Er zijn verschillende omgevingsvergunningen. Een vergunningplicht geldt altijd een bepaalde activiteit, en volgt uit landelijke wetgeving of uit de provinciale of waterschapsverordening. Zo is in de Omgevingswet een aantal activiteiten vergunningplichtig gemaakt. Voor die activiteiten geldt dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten (artikel 5.1 Omgevingswet). Het gaat onder meer om activiteiten met betrekking tot rijksmonumenten, ontgrondingsactiviteit, stortingsactiviteiten op zee, bouwactiviteit, milieubelastende activiteit, en lozingsactiviteit. In de meeste gevallen gaat het om activiteiten waarop hogere wet- en regelgeving van toepassing is. Om wat voor type omgevingsvergunning het gaat blijkt uit de activiteit waarop ze betrekking heeft.

In één specifiek geval staan de regels in het omgevingsplan centraal, namelijk in geval van de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, lid 1, onder a, Omgevingswet). Deze categorie heeft betrekking op een vergunningplicht die volgt uit het omgevingsplan. Er zijn twee manieren waarop een vergunningplicht kan volgen uit het omgevingsplan. Wanneer een bepaalde

[22] o.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, blz. 157.

activiteit in strijd is met het omgevingsplan, dan kan daarvoor een buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit worden aangevraagd en verleend. Daarmee kan in afwijking van de regels in het omgevingsplan alsnog vergunning voor de uitoefening van die activiteit worden verleend. Deze omgevingsvergunning zal in het vervolg van deze toelichting worden aangeduid als buitenplanse omgevingsvergunning.

Daarnaast kan het omgevingsplan zelf vergunningplichten bevatten. Die vergunning wordt een binnenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit genoemd. In deze toelichting wordt verder kortheidshalve gesproken van een binnenplanse omgevingsvergunning.

Wanneer een initiatiefnemer een activiteit wil uitoefen, zal deze moeten bekijken of de activiteit op grond van het omgevingsplan is toegestaan. Is de activiteit in overeenstemming met de regels in het omgevingsplan, dan mag de activiteit worden uitgeoefend. Is er sprake van strijd met het omgevingsplan, dan kan de initiatiefnemer een aanvraag indienen voor een buitenplanse omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag moet in dat geval nagaan of de vergunning kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Als de activiteit daarnaast niet in strijd is met instructieregels en instructies[23] die het Rijk en de provincie voor het omgevingsplan hebben gesteld, kan de vergunning toch worden verleend.

Het is ook mogelijk dat voor de betreffende activiteit in het omgevingsplan zelf al een vergunningplicht is opgenomen. Het initiatief zal in dat geval aan de hand van een vergunningaanvraag worden getoetst aan de beoordelingsregels die in het omgevingsplan zijn opgenomen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat als de activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning, de vergunning moet worden verleend. Als een vergunning wordt gevraagd voor een omgevingsplanactiviteit moet eerst worden nagegaan of de activiteit met toepassing van binnenplanse beoordelingsregels kan worden vergund. Wanneer de vergunning op grond van deze beoordelingsregels niet kan worden geweigerd, moet de vergunning worden verleend. Deze kant van het stelsel werkt limitatief-imperatief. Buiten het gelimiteerde stelsel van beoordelingsregels in het omgevingsplan (limitatief), kunnen geen andere gronden worden aangevoerd om de vergunning te weigeren. Wanneer de aangevraagde activiteit op grond van de binnenplanse beoordelingsregels (al dan niet onder het stellen van aan de vergunning te verbinden voorschriften) aanvaardbaar is te achten, moet (imperatief) de vergunning worden verleend.

Een initiatiefnemer kan er dus op vertrouwen dat een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit in ieder geval wordt verleend als zijn activiteit voldoet aan de beoordelingsregels van het omgevingsplan. Kan de vergunning op grond van de binnenplanse beoordelingsregels niet worden verleend, en moet die dus worden geweigerd, dan dient nog wel te worden nagegaan of de vergunning buitenplans kan worden verleend. Wel is het zo dat de op een vergunningplicht van toepassing zijnde beoordelingsregels vaak een open norm bevatten. Dat geeft het bevoegd gezag beoordelingsruimte bij het beantwoorden van de vraag of aan de gestelde norm is voldaan.

Wanneer de activiteit op grond van de beoordelingsregels niet aanvaardbaar is te achten, kan de vergunning op grond van die enkele reden nog niet worden geweigerd. Het bevoegd gezag moet in dat geval ook nagaan of een buitenplanse omgevingsvergunning kan worden verleend. Beoordeeld moet dan worden of de vergunning met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan worden verleend. Als de activiteit daarnaast niet in strijd is met instructieregels en instructies die het Rijk en de provincie voor het omgevingsplan hebben gesteld, kan de vergunning toch worden verleend.

[23] In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op het instrument van instructieregels en instructies.

4.4 Doorwerking hogere wet- en regelgeving

4.4.1 Rechtstreeks doorwerkende regels

Hoewel regulering over veel onderwerpen wordt gedecentraliseerd, blijft er allerlei hogere wet- en regelgeving bestaan die rechtstreeks bindend is voor een ieder, maar ook opdrachten kan bevatten aan gemeenten ten aanzien van regelgeving in het omgevingsplan. Die opdrachten kunnen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening en kunnen de vorm hebben van instructies of instructieregels.

Voor zover de regels rechtstreeks bindend zijn voor een ieder, gaan deze regels voor op het omgevingsplan. Zo bevat het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Burgers, bedrijven en overheden moeten zich aan deze regels houden. In het Bal staat ook of voor die activiteiten een melding of omgevingsvergunning nodig is. Daarnaast regelt het Bal wie bevoegd gezag is.

Hetzelfde geldt voor het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Hierin staan regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken. Daarnaast heeft het Bbl regels over de staat en het gebruik van een bouwwerk. En over het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Ook bevat het Bbl een regeling voor een omgevingsplanactiviteit bouwen. Het Bbl bevat een opsomming van bouwwerken die ongeacht het omgevingsplan zonder vergunning zijn toegestaan. Deze lijst van bouwwerken is overigens aanzienlijk korter dan een soortgelijke lijst die onder oud recht in het Besluit omgevingsrecht was opgenomen.

4.4.2 Instructies

Hogere regelgeving kan instructies bevatten voor het omgevingsplan. Een instructie is een eenmalige opdracht van een hoger bestuursorgaan aan een lager bestuursorgaan en geldt dus niet voor burgers en bedrijven. De instructie kan ook een opdracht zijn om iets niet te doen. Voordat het Rijk of de provincie de instructie stelt, moet het noodzakelijke nationaal of provinciaal belang bekend zijn gemaakt in een openbaar document.

Met een instructie geven bestuursorganen aan hoe lagere overheden hun taken of bevoegdheden moeten uitvoeren. Daarmee krijgt beleid van hogere overheden een plek in het beleid van lagere overheden. De provincie kan een instructie geven aan de gemeenteraad of het waterschapsbestuur. Het Rijk kan een instructie geven aan het bestuur van een gemeente, een waterschap of een provincie.

Een instructie is bedoeld voor beleidsdoorwerking. Het is geen correctie-instrument achteraf.

Een instructie kan een opdracht bevatten om:

a. een besluit omtrent het wijzigen van het omgevingsplan te nemen;
b. een besluit omtrent het wijzigen van het omgevingsplan niet te nemen;
c. een besluit omtrent het wijzigen van het omgevingsplan op een voorgeschreven wijze te nemen.

Ook kan een instructie gaan om een feitelijk handelen (doen of nalaten) om een taak of bevoegdheid uit te voeren. De instructie omvat dus niet alleen normstelling.

Als bestuursorganen een instructie geven, moeten zij daarbij een termijn stellen waarbinnen de overheid die de instructie heeft gekregen de instructie moet uitvoeren. Het bestuursorgaan dat de instructie moet opvolgen, moet dit juist, volledig en op tijd uitvoeren. Wanneer dat niet gebeurt, kan dat bestuursorgaan niet opnieuw een instructie of instructieregel krijgen. In zo'n geval kan het hogere bestuursorgaan andere interbestuurlijke toezichtsinstrumenten toepassen, zoals schorsing of vernietiging van besluiten.

4.4.3 Instructieregels

Behalve instructies bevat hogere regelgeving ook instructieregels. Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Instructieregels gaan over de inhoud, toelichting of motivering van een instrument dat een bestuursorgaan op grond van de Omgevingswet kan inzetten.

Instructieregels zijn er voor situaties die zich herhalen of voor overheden die een norm steeds moeten toepassen. Instructieregels op rijksniveau zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Provinciale instructieregels zijn onderdeel van de provinciale omgevingsverordening.

Wanneer het bestuursorgaan dat de instructieregel moet uitvoeren dit niet juist, niet volledig of niet op tijd doet, kan dat gevolgen hebben. De bestuursrechter kan het instrument waarover de instructieregel gaat (omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening) geheel of gedeeltelijk schorsen of vernietigen.

Een belangrijk deel van het omgevingsplan bestaat uit bepalingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan instructieregels. Deze zijn her en der in het omgevingsplan te vinden. Zo geven beoordelingsregels met betrekking tot geluidgevoelige gebouwen die in de planregels zijn opgenomen uitvoering aan de instructieregels met betrekking tot geluid, en wordt met hoofdstuk dat gaat over milieubelastende activiteiten uitvoering gegeven aan een grote hoeveelheid instructieregels met betrekking tot milieubelastende activiteiten. In hoofdstuk 9 of bij de artikelgewijze toelichting van bepalingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan instructieregels, wordt op de relatie met die instructieregels ingegaan.

5 Binnenplans instrumentarium

5.1 Algemeen

De Omgevingswet biedt verschillende instrumenten om in het omgevingsplan te gebruiken. Een aantal van die instrumenten kon al wel worden toegepast in gemeentelijke verordeningen, maar niet in bestemmingsplannen.

Het omgevingsplan kan algemene verboden bevatten, algemene regels waarbinnen bepaalde activiteiten zijn toegestaan, vergunningplichten met specifieke beoordelingsregels, het kan meldingsplichten bevatten, mogelijkheden bieden voor maatwerk- of vergunningvoorschriften, en er kunnen specifieke zorgplichten worden vastgesteld. Ook is er nieuw instrumentarium, zoals de omgevingswaarde en de mogelijkheid om programma's met een programmatische aanpak aan te wijzen.

Om als bestuur een goede keuze te kunnen maken over de inzet van dit binnenplans instrumentarium is inzicht in de toepassingsmogelijkheden van belang. In de hierna volgende paragrafen wordt in algemene zin op de mogelijkheden ingegaan.

5.2 Algemene regels

Het omgevingsplan bevat algemene regels. Algemene regels zijn regels die rechtstreeks bepalen binnen welke grenzen een bepaalde activiteit is toegestaan. Algemene regels zijn rechtstreeks gericht tot de initiatiefnemer. Er vindt geen voorafgaande beoordeling door een bestuursorgaan over de toelaatbaarheid plaats. Degene die de activiteit wil ondernemen moet zelf beoordelen of dat mag.

Het uitgangspunt dat de wetgever met de Omgevingswet voor ogen heeft is waar mogelijk te volstaan met het stellen van algemene regels voor activiteiten, waardoor voor de initiatiefnemer van een activiteit geen voorafgaande toestemming in de vorm van een vergunning is vereist. Hiermee wordt de lastendruk beperkt. Wanneer de gevolgen die een activiteit heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving groot zijn en de specifieke situatie bij het beoordelen van deze gevolgen een rol speelt, is het echter soms noodzakelijk dat een bestuursorgaan de toelaatbaarheid van de activiteit beoordeelt. In dat laatste geval ligt een vergunningplicht voor meer voor de hand.

Omdat het bij algemene regels de initiatiefnemer zelf is die beoordeelt of de activiteit en binnen welke voorwaarden deze mag worden uitgevoerd, moeten algemene regels concreet, helder, beperkt in aantal en overzichtelijk vast zijn te leggen. Is dat niet mogelijk, dan kan worden gekozen voor een binnenplanse vergunningplicht. Een vergunningplicht gaat altijd vergezeld van beoordelingsregels. Aan de hand daarvan beoordeelt het bevoegd gezag of in het specifieke geval sprake is van een aanvaardbare activiteit.

Algemene regels ontlasten in beginsel de burger en ook de gemeente, omdat er geen vergunningplicht geldt. De beoordeling of met de activiteit binnen de aangegeven grenzen wordt gebleven, is aan de initiatiefnemer (de burger, de ondernemer) zelf. Wanneer iemand van mening is dat een initiatiefnemer de regels overschrijdt, kan deze een verzoek om handhaving doen. Een verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels betekent dan ook een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving.

Ten opzichte van het voorheen geldende recht is met de keuzes die in het omgevingsplan zijn gemaakt overigens geen sprake van een verschuiving van een aantal vergunningplichten naar algemene regels. De redenen die (vaak het Rijk) in het verleden aanleiding gaven te kiezen voor een vergunningplicht, zijn met de Omgevingswet niet anders geworden. In de volgende paragraaf wordt op die redenen ingegaan.

5.3 Vergunningplicht

5.3.1 Binnenplanse vergunningplicht: algemeen

Naast algemene regels kunnen in het omgevingsplan ook vergunningplichten worden opgenomen. De grondslag daarvoor is opgenomen in artikel 4.4, tweede lid, van de Omgevingswet. Deze omgevingsvergunning heet een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet).

Op grond van de wet wordt onder een omgevingsplanactiviteit verstaan een activiteit, inhoudende:

a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,
b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

Behalve de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kent de Omgevingswet nog veel meer soorten omgevingsvergunning (zie artikel 5.1 van de Omgevingswet). Zo is er sprake van onder andere een vergunningplicht voor rijksmonumentenactiviteiten, Natura 2000-activiteiten, milieubelastende activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. In de Omgevingswet is bepaald waar de vergunningplichtige activiteiten uit bestaan, welke beoordelingsregels erop van toepassing zijn, en welke aanvraagvereisten er gelden.

Een bijzondere in de Omgevingswet aangewezen vergunningplichtige activiteit, niet zijnde een omgevingsplanactiviteit, betreft de bouwactiviteit. In artikel 5.1 Omgevingswet wordt bouwen in een technisch en ruimtelijk deel gescheiden. Dat levert 2 activiteiten op: de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. Deze scheiding wordt wel 'de knip' genoemd. De technische bouwactiviteit gaat over de toets van een aanvraag aan de regels voor de technische bouwkwaliteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Bijvoorbeeld de constructieve veiligheid van een bouwwerk. Door de knip zijn er meer technische bouwactiviteiten vergunningvrij, omdat ruimtelijke randvoorwaarden niet langer een rol spelen. De toets van het bouwen van een bouwwerk voor het ruimtelijk bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk aan het omgevingsplan wordt een omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk genoemd. Voor deze activiteit zijn regels opgenomen in hoofdstuk 4 en 5. Het gaat onder meer om ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals die voorheen in het bestemmingsplan werden gesteld, zoals regels over bouwhoogte, oppervlakte en dergelijk. Deze zijn in hoofdstuk 5 opgenomen. Maar ook gaat het om een vergunningplicht, en daarop van toepassing zijnde beoordelingsregels, zoals die voorheen werden gesteld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze regels zijn opgenomen in hoofdstuk 4. In de toelichting op hoofdstuk 4 wordt dieper op de knip ingegaan.

Een vergunningplicht heeft altijd de vorm van een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten. Op verschillende plaatsen in het omgevingsplan zijn vergunningplichten terug te vinden.

Een binnenplanse vergunningplicht gaat gepaard met beoordelingsregels: regels die bepalen of een omgevingsvergunning verleend kan worden. Er zijn geen bijzondere vormvereisten gesteld aan dergelijke beoordelingsregels. Er kan sprake zijn van weigeringsgronden of verleningsgronden.

Een vergunningplicht ligt voor de hand wanneer het gaat om een activiteit waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving groot kunnen zijn, en de specifieke situatie van het geval bij de beoordeling van die gevolgen een rol speelt. Veelal zal die beoordeling plaatsvinden aan de hand van open geformuleerde normen, of vergt de beoordeling technisch onderzoek op basis waarvan kan worden aangetoond dat aan de norm wordt voldaan.

De wet geeft de mogelijkheid dat in het omgevingsplan onderwerpen worden aangewezen waarover bij de binnenplanse omgevingsvergunning vergunningvoorschriften worden gegeven (artikel 4.5 Omgevingswet). Dit biedt verdere mogelijkheden voor maatwerk per geval, rekening houdend met de lokale omstandigheden van dat geval.

5.3.2 Vergunningplicht: flexibiliteit en verschuiving onderzoekslast

Wanneer de gevolgen van een activiteit voor de fysieke leefomgeving groot kunnen zijn, en de specifieke situatie van het geval bij de beoordeling van die gevolgen een rol speelt, is een voorafgaande beoordeling per geval door een bestuursorgaan gewenst. Dat kan worden vormgegeven in de vorm van een vergunningplicht. Een vergunningplicht gaat gepaard met beoordelingsregels. Boordelingsregels zullen veelal een open norm bevatten. Dat vormt immers een van de redenen om te kiezen voor een vergunningplicht.

Gebruikmaking van open normen schept ruimte voor een op de situatie en concrete activiteit afgestemde afweging op het moment dat een concreet initiatief zich aandient. Met open normen kan bij de afweging van de toelaatbaarheid van activiteiten rekening worden gehouden met de omstandigheden van het concrete geval. De hoofdlijnen van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden worden bij een open norm bepaald bij de vaststelling van het omgevingsplan. Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt op basis van de in het omgevingsplan opgenomen regel beoordeeld in hoeverre een concreet initiatief toelaatbaar is.

Open normen als onderdeel van de beoordelingsregels voor vergunningverlening bieden het bevoegd gezag beoordelingsruimte voor de toelaatbaarheid van activiteiten op basis van de omstandigheden van het concrete geval. Het maakt een meer dynamische aanpak mogelijk. Met een minder gedetailleerd en meer open geformuleerd normenstelsel kan het omgevingsplan flexibeler zijn, en kunnen tegelijkertijd onderzoeksopgaven voor een belangrijk deel verschuiven naar de fase van vergunningverlening. In die realisatiefase kan onderzoek zich toespitsen op de concreet voorgenomen initiatieven en hoeven er bij de vaststelling van een omgevingsplan geen fictieve varianten meer te worden doorgerekend van ontwikkelingen die mogelijkerwijs helemaal niet in die vorm zullen plaatsvinden. Hiermee vindt een verschuiving van de onderzoekslast plaats van het moment van wijziging omgevingsplan naar het moment van een vergunningaanvraag. Daarmee verschuift die onderzoekslast ook van de gemeente naar de initiatiefnemer van de vergunningplichtige activiteit. Die is immers degene die de vergunning aanvraagt, en zal, om een ontvankelijke aanvraag te kunnen doen, die onderzoeken aan moeten leveren die blijkens de aanvraagvereisten nodig zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen.

Veelal zal overigens sprake zijn van een combinatie van gesloten en open normen. Zo kunnen de beoordelingsregels die betrekking hebben op een omgevingsplanactiviteit oprichten van bouwwerken bestaan uit gesloten normen die aangegeven waar en hoe hoog maximaal gebouwd mag worden, terwijl een andere regels de open norm bevat dat voldaan moet worden aan de redelijke eisen van welstand, en dat geen onaanvaardbare windhinder mag optreden. In het geval van een combinatie ligt uiteraard een vergunningplicht voor de hand.

5.3.3 Afweging op hoofdlijnen bij vaststelling omgevingsplan

Dat de wet de mogelijkheid biedt in het omgevingsplan een vergunningplicht in het leven te roepen, betekent niet dat daarmee de volledige afweging naar die vergunning kan worden doorgeschoven. De in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels bepalen de nog te maken afweging. Die afweging zal veelal beperkt blijven tot enkele onderwerpen binnen de totale reikwijdte van de Omgevingswet. Wanneer voor een bepaalde activiteit in het omgevingsplan een vergunningplicht in het leven wordt geroepen, dan betekent dat dan ook niet dat daarmee de volledige afweging, met inbegrip van de daarbij

behorende onderzoeksplicht, verschuift naar het moment van vergunningverlening. De hoofdlijnen van ontwikkelingsmogelijkheden worden reeds bepaald bij de vaststelling van het omgevingsplan. De aanvaardbaarheid daarvan moet dan ook al wel bij het omgevingsplan worden aangegeven. Alleen op die onderdelen waarop een nadere afweging plaats moeten vinden, zullen de beoordelingsregels door middel van open normen voorzien in de nodige beoordelingsruimte. Op die punten is ook sprake van verschuiving van de onderzoeksplicht.

5.3.4 Gebruik van open of gesloten normen

Het omgevingsplan zal heel veel regels over activiteiten bevatten die de voorwaarden stellen waaronder een bepaalde activiteit is toegestaan. Aan de hand van die regels kan worden beoordeeld of een bepaalde activiteit kan plaatsvonden. Dergelijke beoordelingsregels kennen zowel open als gesloten normen. Het verschil in open of gesloten normen hangt samen met de mate van concreetheid van een bepaalde regel. Bij een gesloten norm is de norm objectief bepaald. Bij een open norm is sprake van een norm waarbij de beoordeling of aan de norm wordt voldaan, interpretatie vraagt.

De keuze voor gebruikmaking van een open dan wel gesloten norm is relevant in verband met de vorm die regels krijgen. Een regel met een gesloten norm laat geen ruimte voor interpretatie; er geldt een concrete begrenzing waaraan wordt voldaan of niet. Dergelijke regels lenen zich er daardoor in veel gevallen toe dat een initiatiefnemer zelf beoordeelt of een bepaalde activiteit gelet op de norm wel of niet is toegestaan. In dat geval kan worden gekozen voor een algemene regel, die rechtstreeks bindend is. Bij gebruikmaking van open normen ligt dat anders. Dergelijke normen vergen een interpretatie. Daarvoor kunnen ook zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels worden vastgesteld. In dat geval is een vergunningplicht het meest aangewezen.

Deze principes zijn als uitgangspunt gehanteerd. Daarmee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt van de Omgevingswet om zo veel mogelijk uit te gaan van algemene regels voor activiteiten. In die gevallen is geen voorafgaande beoordeling door een bestuursorgaan nodig. De initiatiefnemer beoordeelt zelf of hij aan de algemene regels voldoet.

Dit is niet nieuw. Diegene die een boom wil kappen kan zelf bepalen of een vergunning nodig is of niet. Bepalend is of sprake is van een boom zoals die is gedefinieerd in de Bomenverordening. Is de boom van een bepaalde omvang, dan is een vergunning nodig; is dat niet het geval dan mag de 'boom' (die juridisch gezien geen boom is in de zin van de verordening) zonder vergunning worden gekapt.

Bij vaststelling in het omgevingsplan van een beoordelingsregel met daarin een open norm geeft de gemeenteraad beoordelingsruimte aan het college van burgemeester en wethouders. Open normen vergen immers een interpretatie, en die is aan het bevoegd gezag dat gaat over vergunningverlening of handhaving, het college. Daarvoor kunnen ook zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels worden vastgesteld.

5.4 Specifieke zorgplichten

In artikel 1.6 van de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen die bepaalt dat een ieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving. Aanvullend daarop kan het omgevingsplan specifieke zorgplichten bevatten. Een specifieke zorgplicht is gericht tot degene die een bepaalde activiteit onderneemt.

Specifieke zorgplichten geven voor een activiteit het doel aan dat bij de bescherming van de fysieke leefomgeving moet worden bereikt zonder daarbij aan te geven met welke middelen dat doel bereikt moet worden, en zonder dat doel in kwantificeerbare termen te omschrijven.

Specifieke zorgplichten kunnen bij een evenwichtig gebruik een positieve rol spelen in verschillende situaties:

a. ze dragen bij aan het beperken van gedetailleerde regels, zonder dat dit afbreuk doet aan de duidelijkheid voor zowel degene die de activiteit verricht als het bevoegd gezag;
b. ze voorzien in bescherming van de leefomgeving bij nieuwe activiteiten of het op een andere manier dan gebruikelijk verrichten van bestaande activiteiten, waarmee bij het opstellen van regels geen rekening kon worden gehouden;
c. ze geven aan hoe gehandeld moet worden in gevallen waarin vanwege de verschillen in de fysieke leefomgeving een algemene regel niet kwantificeerbaar kan worden gemaakt;
d. ze geven een maatstaf voor handelen in bijzondere situaties, waarin de bescherming van de leefomgeving tijdelijk een andere of aanvullende inspanning vraagt.

De specifieke zorgplichten laten in al deze situaties de verantwoordelijkheid voor het op een voor de leefomgeving aanvaardbare manier verrichten van een activiteit bij de initiatiefnemer, zonder elke handeling die de initiatiefnemer zou kunnen verrichten en elke situatie die in de fysieke leefomgeving op zou kunnen treden in gedetailleerde geboden en verboden proberen te vangen.

Bij het opstellen van regels over activiteiten is het vinden van de juiste balans bij de inzet van verschillende typen regels van groot belang. Dat speelt ook bij een keuze tussen inzet van specifieke zorgplichten in verhouding tot de meer uitgewerkte regels. Voorkomen moet worden dat het werken met specifieke zorgplichten leidt tot vergroting van rechtsonzekerheid, ontwikkeling van pseudoregelgeving, of beleidsregels en jurisprudentie die feitelijk de rol van de ontbrekende meer uitgewerkte regels gaan overnemen. Steeds moet worden afgewogen tot hoe ver opnemen van meer uitgewerkte regels zinvol is, en voor welke handelingen een specifieke zorgplicht een meer passend instrument is.

Bij een evenwichtige toepassing van de specifieke zorgplicht hoort in ieder geval dat voor de initiatiefnemer redelijkerwijs te voorzien moet zijn wat de specifieke zorgplicht in een concreet geval inhoudt. Is dat niet het geval, dan is het stellen van een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel de aangewezen weg.

De specifieke zorgplicht gaat niet zo ver dat daaronder ook het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen valt die in redelijkheid voor degene die de activiteit verricht niet te voorzien zijn. In dergelijke situaties zal het bevoegd gezag eerst moeten concretiseren dat maatregelen nodig zijn. Dat kan door middel van een maatwerkvoorschrift.

Inzet van maatwerkvoorschriften biedt de mogelijkheid om concrete regels te stellen die zijn toegesneden op de lokale situatie, waarmee feitelijk de betekenis van open termen in de specifieke zorgplicht voor die situatie wordt verduidelijkt. De procedure van een maatwerkvoorschrift biedt het bevoegd gezag en degene die de activiteit verricht de ruimte om een constructieve discussie te voeren over de noodzaak van bepaalde maatregelen ter invulling van de specifieke zorgplicht, die niet wordt overschaduwd door de dreiging van een sanctie of kostenverhaal. Als een vastgesteld maatwerkvoorschrift vervolgens niet wordt nageleefd, kan alsnog handhavend worden opgetreden tegen overtreding daarvan.

Het initiatief voor het concreet invullen van wat onder de specifieke zorgplicht valt, hoeft overigens niet altijd bij het bevoegd gezag te liggen. Het is ook mogelijk dat degene die de activiteit verricht of een derde belanghebbende zekerheid wil verkrijgen over die gekozen invulling. Een van de mogelijkheden om deze zekerheid te verkrijgen is het verzoek aan het bevoegd gezag om een maatwerkvoorschrift te stellen. Een andere optie is overleg met het bevoegd gezag over de nadere invulling van de specifieke zorgplicht zonder de uitkomst van het overleg te formaliseren in een maatwerkvoorschrift, bijvoorbeeld als alle betrokkenen het eens zijn met die invulling.

In dit Omgevingsplan wordt een zorgplicht opgenomen als een bepaald onderwerp niet of niet volledig wordt gereguleerd door specifieke regels. Hiermee heeft de zorgplicht een vangnetfunctie. Het is in de betreffende situaties niet mogelijk, noch wenselijk, alle theoretisch mogelijke activiteiten te reguleren.

Zo zijn er activiteiten die in het algemeen geen problemen veroorzaken, maar in specifieke gevallen toch onacceptabele gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Er zal dan niet gauw sprake zijn van overtreding van de zorgplicht, maar in extreme situaties kan het ingeroepen worden.

Er zijn ook activiteiten of aspecten waarvoor geen specifieke regels worden gesteld of daarvan expliciet zijn uitgezonderd omdat de toepassing van specifieke regels op moeilijkheden stuit. Zo is bijvoorbeeld het onversterkt menselijk stemgeluid uitgezonderd van de geluidnormering. De reden hiervoor is dat een getalsmatige normering in de praktijk slecht toepasbaar en handhaafbaar is. Andere generieke eisen zijn ook moeilijk denkbaar. Op het stemgeluid blijft wel de specifieke zorgplicht voor het milieu gelden als vangnet. Dat kan basis vormen om in specifieke gevallen wel nadere eisen te stellen om geluidhinder te beperken (bv. gedragsregels).

Er zijn ook situaties die niet worden gereguleerd omdat de planwetgever ze niet heeft voorzien. Het kan bijvoorbeeld gaan om activiteiten die in Nederland (nog) niet voorkomen of om nieuwe technische ontwikkelingen waarvoor de geldende algemene regels niet voldoen. Ook daarop kan een zorgplicht betrekking hebben.

In individuele gevallen kan de zorgplicht nader ingevuld/ uitgewerkt worden in een maatwerkvoorschrift waarin concrete maatregelen worden verplicht. Hiermee wordt voor degene die de activiteit verricht duidelijk gemaakt wat van hem wordt verwacht. In paragraaf 5.6 wordt nader ingegaan op het maatwerkvoorschrift.

5.5 Meldingsplicht en informatieplicht

Wanneer er met betrekking tot een bepaalde activiteit sprake is van voldoende concrete regels en er om die reden geen voorafgaande toestemming in de vorm van een vergunning is vereist, geldt als uitgangspunt dat wordt gekozen voor het stellen van algemene regels. In dat geval is het aan de initiatiefnemer zelf om te beoordelen of de activiteit mag worden ondernomen, en de daarop betrekking hebbende regels in acht te nemen. Gemeente en belanghebbenden zullen normaal gesproken niet op de hoogte zijn van het uitvoeren van de activiteit. In veel gevallen is dat niet bezwaarlijk, maar in sommige gevallen kan een voorafgaande melding wenselijk zijn. Artikel 4.4, eerste lid, van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan voor die gevallen een meldingsplicht in het leven te roepen. De activiteit mag dan pas starten, wanneer de melding is gedaan.

Vooral wanneer de activiteit potentieel een zwaarder gevolg voor de fysieke leefomgeving kan hebben, kan het via een melding nodig zijn dat het bestuursorgaan in staat wordt gesteld om voorafgaand aan het starten van de activiteit nog acties te verrichten, zoals:

a. het uitvoeren van een initiële controle voordat de activiteit van start gaat, zodat het bestuursorgaan zich er van kan vergewissen dat de regels worden nageleefd en geen onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving optreden,
b. het beoordelen of gelet op de kwetsbaarheid van de fysieke leefomgeving of cumulatie met andere activiteiten het wellicht noodzakelijk is om aanvullende eisen te stellen in de vorm van maatwerkvoorschriften (het omgevingsplan moet die mogelijkheid dan wel expliciet bieden),
c. zelf in het kader van het beheer van de fysieke leefomgeving maatregelen te treffen, die een betere bescherming van de leefomgeving waarborgen,
d. via een publieke kennisgeving de directe omgeving over de voorgenomen activiteit te informeren.

Omdat het niet melden het bestuursorgaan de mogelijkheid om actie te ondernemen ontneemt en tot oneigenlijk voordeel voor de initiatiefnemer kan leiden, wordt de meldingsplicht geformuleerd als een verbod om de activiteit zonder voorafgaande melding uit te voeren. Mocht een initiatiefnemer daartoe toch overgaan, dan kan in het kader van de handhaving de activiteit zo nodig zelfs stilgelegd worden, om het bevoegd gezag alsnog de tijd te bieden voor de noodzakelijke geachte acties.

Het bevoegd gezag is vrij in de keuze op welke wijze het met een melding omgaat. Het kan een ontvangstbevestiging zenden, of schriftelijk een mening kenbaar maken over de juistheid van de melding.

Daar waar in voorliggend omgevingsplan voor een meldingsplicht is gekozen, wordt die keuze in de artikelgewijze toelichting van het desbetreffende artikel nader gemotiveerd.

Naast een meldingsplicht kan het omgevingsplan ook informatieplichten bevatten. Dat houdt in de verplichting om (in enige vorm) informatie te verstrekken aan een bestuursorgaan of andere instantie gedurende het verrichten van een activiteit of binnen een bepaalde termijn voorafgaand aan het starten van een activiteit, zonder dat daaraan een verbod is gekoppeld de activiteit te verrichten. Een dergelijke verplichting heeft geen bijzondere wettelijke grondslag nodig.[24]

5.6 Maatwerkvoorschrift

Waar mogelijk worden activiteiten in dit omgevingsplan gereguleerd door middel van algemene regels die voor iedereen gelden. In sommige specifieke gevallen past een algemene regel echter niet. Het kan dan zijn dat in zijn algemeenheid gebruik kan worden gemaakt van algemene regels, maar dat de behoefte bestaat om in bepaalde specifieke gevallen maatwerkvoorschriften te stellen. Artikel 4.5, eerste lid, van de Omgevingswet biedt die dan de mogelijkheid een maatwerkvoorschrift te stellen. Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag voor een individueel geval van de algemene regel afwijken.

Een maatwerkvoorschrift houdt in dat het bestuursorgaan door middel van een beschikking in een individueel geval de plicht oplegt te voldoen aan bepaalde voorschriften in aanvulling op of afwijking van geldende algemene regels. Maatwerkvoorschriften worden bij beschikking gesteld, zodat daartegen bezwaar en beroep open staat.

Het stellen van maatwerkvoorschriften kan uitsluitend als dat in het omgevingsplan (of een hogere regeling) is bepaald.

Maatwerkvoorschriften komen in vier vormen voor:

a. maatwerkvoorschriften waarbij strengere eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels,
b. maatwerkvoorschriften waarbij minder strenge eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels,
c. maatwerkvoorschriften waarbij onderwerpen nader worden ingevuld of aangevuld, en

[24] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3 blz. 469.

d. maatwerkvoorschriften waarbij van een in algemene regels expliciet opgenomen verbod ontheffing wordt verleend, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden.

Het van de algemene regels afwijkende maatwerkvoorschrift kan strenger of soepeler zijn. Aanleiding voor een strenger voorschrift kan bijvoorbeeld cumulatie zijn; er zijn bijvoorbeeld meerdere overlastgevende bronnen in de omgeving aanwezig waardoor de gezamenlijk belasting onwenselijk groot is. Aanleiding voor een meer soepele norm kan zijn bijzondere omstandigheden bij de bedrijfsvoering van een bedrijf waardoor het voldoen aan de reguliere norm in alle redelijkheid niet te vergen is.

Een maatwerkvoorschrift kan ook gebruikt worden om een algemene regel nader te concretiseren of aan te vullen voor de betere handhaafbaarheid ervan. Het is ook mogelijk om in een maatwerkvoorschrift nader te bepalen wat een open norm of een zorgplicht in een concreet geval inhoudt.

Maatwerkvoorschriften bieden dus niet alleen de mogelijkheid om in bepaalde gevallen nadere eisen te stellen, maar ook de mogelijkheid om ontheffing te verlenen waarmee kan worden afgeweken van bepaalde algemene regels.

Van de mogelijkheid maatwerkvoorschriften te kunnen geven wordt op verschillende plekken in het omgevingsplan gebruik gemaakt. Zo is in het hoofdstuk dat gaat over milieubelastende activiteiten een brede grondslag opgenomen om maatwerk te kunnen leveren op de algemene regels van dat hoofdstuk. De mogelijkheid wordt daarbij zoveel mogelijk begrenst. Voor zover dit niet expliciet is gebeurd in de bepaling waarmee de mogelijkheid tot het geven van een maatwerkvoorschrift is gecreëerd, dan volgt dit uit het doel met het oog waarop de regel is gesteld waarover een maatwerkvoorschrift kan worden gegeven.

Het maatwerkvoorschrift kan zowel op verzoek als ambtshalve (bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten of om een eigen beleidsambitie te halen) genomen worden.

5.7 Omgevingsnormen

Allerlei regels over activiteiten zullen normen bevatten die gaan over de aanvaardbaarheid van die bepaalde activiteit. Veel van deze normen hebben betrekking op een specifieke activiteit. Gedacht kan worden aan een regel met een norm die bepaalt hoe hoog gebouwd mag worden, welke geluidsbelasting bij een evenement aanvaardbaar is, of wat de omvang van een horecaonderneming mag zijn.

Er zijn echter ook normerende regels denkbaar die algemeen toepasbaar zijn in de zin dat ze betrekking hebben op allerlei typen of alle activiteiten. Ongeacht welke activiteit worden ondernomen, de initiatiefnemer dient dan te voldoen aan die regels. Gedacht kan worden aan regels ter voorkoming van onaanvaardbare geluidhinder en geurhinder, of algemene duurzaamheidseisen met betrekking tot bouwwerken. Dergelijke normen hebben gemeen dat ze niet zozeer een bepaalde activiteit centraal stellen en de condities waaronder die mag plaatsvinden, maar dat ze een bepaalde kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal stellen, ten behoeve van die kwaliteit normen stellen, die vervolgens doorwerken naar alle activiteiten. Dergelijke omgevingsnormen zijn onder meer opgenomen in hoofdstuk 11.

De normen kunnen ook van toepassing zijn op activiteiten die verder niet zijn gereguleerd door middel van het omgevingsplan. Ze vormen daarmee als het ware een concretisering van de algemene zorgplicht zoals die is opgenomen in de wet (artikel 1.6 Omgevingswet. Die brengt onder meer mee dat iedereen die weet of redelijkerwijze kan weten dat zijn activiteit nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, verplicht is alle redelijkerwijze mogelijke maatregelen te nemen om gevolgen te voorkomen, dan wel zo veel mogelijk te herstellen, dan wel de activiteit achterwege te laten (artikel 1.7 Omgevingswet.

In het omgevingsplan opgenomen omgevingsnormen kunnen ook betekenis hebben voor activiteiten waarover de vraag voorligt of een buitenplanse omgevingsvergunning kan worden verleend. Die kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het ligt voor de hand dat de in het omgevingsplan opgenomen omgevingsnormen voor buitenplanse vergunningaanvragen doorwerken naar de vraag of daarvan sprake is. De omgevingsnormen in het omgevingsplan worden immers gesteld vanuit een bepaalde kwaliteit voor de fysieke leefomgeving. Het zou vreemd zijn wanneer een binnenplanse vergunning moet worden geweigerd omdat medewerking zou leiden tot een onaanvaardbare windhinder op de omgeving, en dat vervolgens buitenplans vergunning wordt verleend, hetgeen zou inhouden dat de gevolgen toch niet onaanvaardbaar zijn. De in het omgevingsplan op te nemen omgevingsnormen hebben dus tot op zekere hoogte ook externe werking.

5.8 Omgevingswaarden

In artikel 2.11, eerste lid, van de Omgevingswet, wordt een nieuw juridisch instrument geïntroduceerd dat bij omgevingsplan kan worden vastgesteld, de omgevingswaarde.

Beschrijving van het instrument omgevingswaarde

Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan (artikel 2.9, lid 2, Ow):

a. de gewenste staat of kwaliteit,
b. de toelaatbare belasting door activiteiten, of
c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (artikel 2.9, lid 3, Ow).

Een omgevingswaarde beschrijft de daadwerkelijke kwaliteit die op een bepaalde plaats en op een bepaald moment moet worden bereikt, nagestreefd of in stand worden gehouden, en die voornamelijk wordt bepaald door de optelsom van:[25]

a. de natuurlijke processen (vooral bij omgevingswaarden voor het milieu);
b. de invloed van activiteiten van burgers en bedrijven;
c. de keuzes die de verschillende overheden maken bij het beheer van de fysieke leefomgeving.

Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald (artikel 2.10, lid 1, Ow):

a. of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt, en
b. de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is.

Daarbij kan een termijn worden gesteld waarbinnen aan de verplichting moet zijn voldaan (artikel 2.10, lid 2, Ow).

Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken (artikel 2.10, lid 3, Ow).

[25] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 95.

Het is de overheid die met inzet van beleids- en bestuursinstrumenten deze waarden bereiken of inspanningen verrichten om die te halen.[26] De omgevingswaarde is dan ook primair tot de overheid gericht. De overheid moet monitoren, en is indien sprake is van een (dreigende) overschrijding verplicht een programma vast te stellen dat gericht is op het halen van de omgevingswaarde.

Onderscheid ten opzichte van omgevingsnormen

In dit alles onderscheidt de omgevingswaarde zich van de hiervoor besproken omgevingsnorm. Omgevingsnormen hebben rechtstreeks betrekking op activiteiten, normeren die, en zijn gericht tot degene die een bepaalde activiteit wil verrichten. Daar waar deze materiele (beslis)normen een bepaalde norm aangeven waaraan moet worden voldaan bij de uitoefening van activiteiten, geven omgevingswaarden een bepaald doel aan voor de fysieke leefomgeving.

Vanuit dat doel worden in de Omgevingswet aan het vaststellen van een omgevingswaarde ook allerlei verplichtingen verbonden die gericht tot het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan moet er voor zorgdragen dat de omgevingswaarde niet wordt overschreden. Het bestuursorgaan moet monitoren of dat wel of niet het geval is.

Het bestuursorgaan moet eventueel maatregelen nemen om (alsnog) aan de omgevingswaarde te voldoen. Het geeft dus geen grondslag voor handhaving, maar tot het nemen van maatregelen door het bestuursorgaan.

Wanneer ligt vaststelling van een omgevingswaarde in de rede?

Het in een omgevingsplan vaststellen van een omgevingswaarden zal met name toegevoegde waarde hebben in situaties waar sprake is van cumulatieproblematiek van het zelfde aspect en waarbij de gemeente ook in positie is om te sturen op deze bronnen. Of het zinvol, effectief of verstandig is om omgevingswaarden te stellen, afhangt van een aantal zaken:[27]

- Het beleidsdoel moet objectiveerbaar zijn, anders is niet vast te stellen of aan een omgevingswaarde wordt voldaan.
- Het moet gaan om iets dat binnen de invloedsfeer van bestuursorgaan ligt. Het is niet zinvol om een doel te stellen aan jezelf dat je niet bij machte bent om te behalen.
- Het bestuur moet bereid zijn om de kosten van monitoring en eventuele maatregelen te dragen.
- Het moet effectief zijn. In een aantal gevallen is het effectiever om niet omgevingswaarden te stellen, maar om het beleidsdoel op een andere manier te reguleren. Als er in een gebied één fabriek staat die zorgt voor de belasting, dan is het effectiever om rechtstreeks regels te stellen aan die activiteit.

Het huidig omgevingsplan bevat geen omgevingswaarden.

5.9 Programma's met een programmatische aanpak

Ook nieuw is dat de wet de mogelijkheid biedt om bij omgevingsplan programma's met een programmatische aanpak aan te wijzen (artikel 3.15, lid 2, Ow).

Beschrijving van het instrument programmatische aanpak

Het gaat om een bijzondere programma dat én maatregelen bevat om te voldoen aan een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, én waarbij die

[26] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 23, 50.
[27] Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 33 118, nr. 36, bijlage.

omgevingswaarde of andere doelstelling is vastgelegd in een beoordelingsregel, aan de hand waarvan in een bepaald gebied ook regie wordt gevoerd op nog toe te laten activiteiten.[28]

Een programmatische aanpak is mogelijk wanneer een omgevingswaarde is vastgesteld. Maar een programmatische aanpak kan ook op andere doelstellingen die zijn vastgelegd in een beoordelingsregel betrekking hebben. In het programma wordt aangegeven welke ruimte er, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling, in een daarbij aangegeven gebied en periode beschikbaar is voor activiteiten (artikel 3.16, lid 1, Ow).

De beoordeling van activiteiten vindt gedurende de looptijd in het desbetreffende gebied plaats aan de hand van dat programma. In een omgevingsplan wordt vastgelegd op welke wijze de beoordeling van activiteiten aan een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving plaatsvindt bij de besluitvorming over de toelaatbaarheid van activiteiten bij omgevingsvergunningen. Doel is om aan een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te blijven voldoen.[29]

Werking van een programmatische aanpak

Een programma met programmatische aanpak creëert ruimte voor ontwikkelingen in gebieden waar omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving onder druk staan. Een kenmerk van elk programma is dat het maatregelen kan bevatten om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Bij het bepalen van die maatregelen wordt, zo ligt voor de hand, ook gekeken naar de voorgenomen activiteiten die invloed kunnen hebben op het kunnen voldoen aan die omgevingswaarden of andere doelstellingen. Die activiteiten bepalen immers ook welke maatregelen nodig zijn om die doelstelling tijdig te bereiken of aan de omgevingswaarde te voldoen. Een programmatische aanpak verbindt dit met elkaar. De ruimte die, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, beschikbaar is voor activiteiten, wordt in het programma bepaald. Met het geheel aan maatregelen, activiteiten en ontwikkelingen binnen een bepaald gebied gedurende een bepaalde periode wordt binnen het programma vastgesteld, welke ruimte er beschikbaar is voor activiteiten. Afhankelijk van de beschikbare ruimte kan worden beoordeeld of activiteiten toelaatbaar zijn.[30]

Wanneer valt toepassing van een programmatische aanpak te overwegen?

Niet alle onderwerpen lenen zich voor toepassing van een programmatische aanpak. De regeling is vooral van betekenis als er door een bepaalde omgevingswaarde of andere als materiële beslisnorm vastgelegde doelstelling voor de fysieke leefomgeving een gebruiksruimte is gedefinieerd die onder druk staat. Reguliere beoordeling van activiteiten zou ertoe leiden dat verdere ontwikkelingen niet mogelijk zijn, omdat de omgevingswaarde overschreden is of dreigt te worden of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving niet wordt bereikt. Het gebied gaat dan 'op slot'. Via de programmatische aanpak kan een activiteit dan toch door gaan, omdat door het programma als geheel aannemelijk wordt gemaakt dat er tijdig afdoende maatregelen worden getroffen, zodat aan de omgevingswaarde wordt voldaan of de andere hiervoor bedoelde doelstelling wordt bereikt. De gevolgen van maatregelen en (toekomstige) activiteiten moeten dus met elkaar in verband kunnen worden gebracht en in samenhang kunnen worden geprogrammeerd.

Een dergelijk aanpak is daarom vooral handig voor gevallen waarin:[31]

a. een nauwkeurig beheer van de gebruiksruimte mogelijk en gewenst is en in ieder geval wanneer niet voldaan wordt of dreigt te worden aan een omgevingswaarde voor een gebied of een andere (als

[28] Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 122.
[29] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 122.
[30] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 456-457.
[31] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 125.

materiële beslisnorm vastgelegde) doelstelling voor de fysieke leefomgeving voor een gebied niet wordt bereikt,

b. die omgevingswaarde of die andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving daardoor in de weg staat aan maatschappelijk gewenste activiteiten, en

c. aannemelijk gemaakt kan worden dat het voldoen aan die waarde of het bereiken van die andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving en het realiseren van die activiteiten beide mogelijk zijn door ze samen te brengen in een programma.

In het omgevingsplan zijn geen programma's met een programmatische aanpak aangewezen.

6 De transitie naar één integraal omgevingsplan

6.1 Waar het omgevingsplan voor in de plaats zal komen

Het omgevingsplan bevat regels over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan komt daarmee in de plaats van allerlei bestaande juridische regelingen. Met regeling wordt gedoeld op besluiten van algemene strekking zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Ruimtelijke besluiten

Het omgevingsplan komt in de plaats van alle ruimtelijke besluiten van de gemeente, zoals bestemmingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, maar ook exploitatieplannen, voorbereidingsbesluiten en hogere waarden-besluiten. In het vervolg van deze toelichting worden deze besluiten gezamenlijk aangeduid als ruimtelijke besluiten. Al deze ruimtelijke besluiten zullen moeten worden vervangen door het omgevingsplan.

Bepaalde gemeentelijke verordeningen

Ook een deel van de gemeentelijke verordeningen zal op enig moment moeten of kunnen opgaan in het omgevingsplan.

- Voor zover een verordening regels bevat over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, dan moeten die regels worden overgeheveld naar het omgevingsplan. Gedacht kan worden aan de regels in de bomenverordening.
- Regels die gaan om het gebruik van de fysieke leefomgeving zonder dat dat gebruik leidt tot een wijzing van de fysieke leefomgeving, mogen in het omgevingsplan worden opgenomen.

Gedecentraliseerde rijksregels

Tot slot geldt voor een groot deel van de milieu- en bouwregels die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet door het Rijk bij wet of algemene maatregel van bestuur werden gesteld, dat de regelgevende bevoegdheid is gedecentraliseerd. Het gaat met name om regels over bouwwerken die voorheen werden gesteld in de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het toenmalige Besluit omgevingsrecht (waaronder de aanwijzing van gevallen van bouwwerken die vergunningvrij zijn), en om regels over milieubelastende activiteiten, die voor een groot deel waren gesteld in het toenmalige Activiteitenbesluit milieubeheer.

Het vervangen van al deze regels en regelingen zal zowel gebiedsgewijs als onderwerpgewijs plaatsvinden. Zo kunnen de regels uit ruimtelijke besluiten alleen gebiedsgewijs worden vervangen, terwijl bijvoorbeeld de gemeentelijke bomenverordening thematisch ineens voor heel Amsterdam in het omgevingsplan kan worden ingepast.

Het omgevingsplan zal dus gebiedsgewijs en onderwerpsgewijs worden opgebouwd, waarbij de nieuwe regels in het omgevingsplan de oude regelingen vervangen. Dat gebeurt door besluiten van de gemeenteraad. Die opgave is behoorlijk complex, met name voor wat betreft de ruimtelijke besluiten en de rijksregels. Maar ook voor het vervangen van delen van verordeningen geldt dat er haken en ogen aan zitten. In de hierna volgende paragrafen wordt de wijze toegelicht waarop deze transitie is voorzien.

6.2 Uitgangssituatie als de Omgevingswet in werking treedt

6.2.1 Een ‘omgevingsplan van rechtswege’

Omdat veel bestaande wetgeving vervalt, zorgt de wetgever door middel van overgangsrecht ervoor dat er geen rechtsvacuüm ontstaat. Dat overgangsrecht voorziet er onder meer in dat op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt er voor elke gemeente automatisch (van rechtswege) een omgevingsplan ontstaat. Dat omgevingsplan van rechtswege bestaat uit een bundeling van bestaande ruimtelijke besluiten en enkele andere besluiten en regels tot een omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat. Ook zijn hierin regels overgenomen die voorheen door het Rijk werden gesteld, maar waarover de bevoegdheid door het Rijk is overgeheveld naar gemeenten (de ‘bruidsschat’). Het omgevingsplan dat van rechtswege dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet tot stand is gekomen bestaat uit:

- bestaande ruimtelijke besluiten
- een beperkt aantal (regels uit) verordeningen
- de ‘bruidsschat’ van het Rijk

Met het ‘omgevingsplan van rechtswege’ wordt een rechtsvacuüm voorkomen. Het deel van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat voldoet niet aan alle wettelijke vereisten van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving. Dit deel zal binnen een daartoe gestelde termijn moeten worden vervangen. Dit deel wordt daarom aangeduid als ‘tijdelijk deel’. Vervolgens zal het omgevingsplan (het nieuwe deel) gevuld raken met regels die dat tijdelijke deel gaan vervangen, en met nieuwe regels over allerlei onderwerpen.

Het opbouwen van het omgevingsplan gebeurt dus niet vanuit een blanco-situatie, maar vanuit de situatie zoals die er ligt op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Die situatie is medebepalend voor de te volgen werkwijze. In het vervolg van deze toelichting wordt met 'omgevingsplan van rechtswege' gedoeld op het omgevingsplan zoals dat van rechtswege ontstaat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, en zoals dat blijft bestaan totdat het eerste wijzigingsbesluit is genomen.

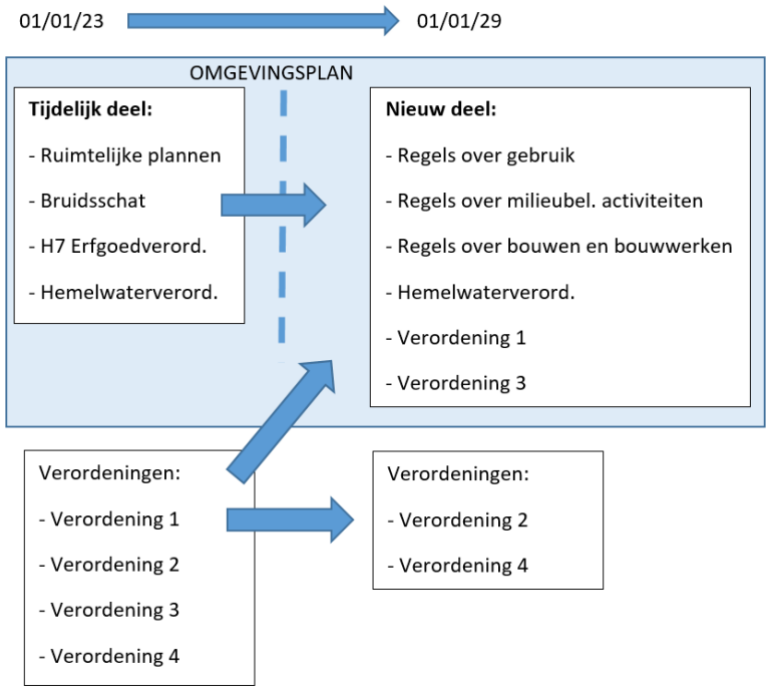
Het ‘omgevingsplan van rechtswege’ bestaat zogezegd in het begin uitsluitend uit een tijdelijk deel en een nieuw deel:

- het nieuwe deel is leeg;
- het tijdelijk deel is gevuld met bestaande regels en regelingen.

Het is aan gemeenten om binnen een bepaalde wettelijk vastgelegde termijn (vooralsnog is dit uiterlijk 1 januari 2029) dit tijdelijk deel te vervangen door nieuwe regels.

Het nieuwe deel van het omgevingsplan leeg. Dat moet gebiedsgewijs en onderwerpsgewijs gevuld raken. Maar er is ook een tijdelijk deel dat al wel inhoud bevat. Het vullen van het nieuwe deel gaat dus (deels) gepaard met het vervangen van het tijdelijk deel.

Visueel is de situatie op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, en waar vervolgens naar toe gewerkt moet worden, als volgt weer te geven:



Visualisatie transitieopgave omgevingsplan vanaf moment van inwerkingtreding Omgevingswet

De te onderscheiden tijdelijke onderdelen van het tijdelijk deel (ruimtelijke besluiten, verordeningen en bruidsschat) kunnen, aldus de wetgever, gebiedsgewijs en onderwerpgewijs worden vervangen. Dat is echter niet voor elk van die onderdelen in gelijke mate het geval. Zo kunnen de ruimtelijke besluiten alleen gebiedsgewijs worden vervangen, en geldt voor de verordeningen en de bruidsschat juist dat er aan gebiedsgewijs vervangen grote nadelen kleven. In de volgende paragraaf wordt op ingegaan.

6.2.2 Inhoud en wijze van vervanging van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van rechtswege

6.2.2.1 Bestaande ruimtelijke besluiten

In artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald welke gemeentelijke ruimtelijke plannen en besluiten tot het tijdelijk deel van het omgevingsplan behoren. Het gaat om bestemmingsplannen, met inbegrip van experimentele bestemmingsplannen die krachtens de Crisis- en herstelwet zijn vastgesteld, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, inpassingsplannen, exploitatieplannen en voorbereidingsbesluiten.

In artikel IX van het Aanvullingsbesluit geluid is geregeld dat ook hogere waarde besluiten (artikel 110a, Wet geluidhinder) gelden als deel van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.6, lid 1, Invoeringswet.

Artikel 8.2.7, lid 1, van het Invoeringsbesluit Omgevingswet regelt dat ook de op grond van artikel 14, Besluit externe veiligheid inrichtingen vastgestelde veiligheidscontouren, zodra deze onherroepelijk zijn, deel worden van het tijdelijke deel van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.6, lid 1, Invoeringswet.

Bestuurlijke bevoegdheden en verplichtingen op grond van de ruimtelijke besluiten

Ruimtelijke plannen kunnen bevoegdheden en verplichtingen aan het college van burgemeester en wethouders toekennen. Zo bevatten veel bestemmingsplannen binnenplanse afwijkmogelijkheden, de mogelijkheid om nadere eisen te stellen, het bestemmingsplan met inachtneming van de daarbij gestelde regels te wijzigingen, of een uitwerkingsplicht. Zolang het betreffende ruimtelijk plan nog

onderdeel is van het omgevingsplan van rechtswege, moet aan deze bevoegdheden en verplichtingen uitvoering kunnen worden gegeven. Via overgangsrecht is hierin voorzien.

Vindbaarheid en raadpleegbaarheid

Deze besluiten zijn juridisch onderdeel geworden van het omgevingsplan van rechtswege. Technisch zijn ze daarin echter niet opgegaan. De regels die deze besluiten bevatten zijn niet opgenomen in de regelstructuur van het omgevingsplan. Voor alle afzonderlijke ruimtelijke besluiten geldt dat ze in hun bestaande vorm als 'losse regeling' behouden blijven. Dat betekent dat ze in die vorm vindbaar en raadpleegbaar daar waar ze in het verleden zijn gepubliceerd. Voor ruimtelijke plannen die op www.ruimtelijkeplannen.nl zijn gepubliceerd geldt dat die via de viewer van het DSO vindbaar en raadpleegbaar zijn.

Beoogde wijze waarop ruimtelijke besluiten zullen worden vervangen

Het vervangen van ruimtelijke besluiten vindt plaats door het van toepassing laten worden van nieuwe ruimtelijke regels en het tegelijkertijd laten vervallen van de oude ruimtelijke regels. De Omgevingswet bevat een beperking, waardoor het alleen mogelijk is dit gebiedsgewijs te doen. Artikel 4.6, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt namelijk dat de voor een locatie geldende regels die zijn opgenomen in een ruimtelijk besluit (zoals bedoeld in artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet) alleen alle tegelijk komen te vervallen. Het onderwerpgewijs vervangen van ruimtelijke regels is dus niet mogelijk. Het gaat per gebied. Dat betekent overigens niet dat bij het vervangen van ruimtelijke besluiten de begrenzing van die ruimtelijke besluiten moet worden gevolgd. De ruimtelijke regels uit een bestemmingsplannen kunnen in een keer voor het hele plangebied van dat bestemmingsplan worden vervangen, maar het kan ook voor meerdere bestemmingsplannen tegelijk worden gedaan, en het kan ook voor een kleiner gebied dan een plangebied van een bestemmingsplan worden gedaan.

De ruimtelijke regels uit ruimtelijke besluiten zullen gebiedsgewijs moeten worden vervangen. Gelet op de omvang van Amsterdam, en de periode waarbinnen dit moet gebeuren, zal dat niet gebied voor gebied kunnen plaatsvinden. Er zullen tegelijkertijd voor meerdere gebieden wijzigingen van het omgevingsplan plaatsvinden. Net zoals dat er nu tegelijkertijd meerdere bestemmingsplannen in procedure kunnen worden gebracht. Dat betekent dat er op hetzelfde moment aan meerdere wijzigingen wordt gewerkt aan nieuwe regels over dezelfde onderwerpen. In elk te vervangen bestemmingsplan komen immers regels voor over bouwen, en de meeste bestemmingsplannen bevatten regels over gebruik van de openbare ruimte in de vorm van groen-, water- en verkeersbestemmingen. Ook zal al snel sprake zijn van vormen van gebruik die in meerdere te vervangen bestemmingsplannen aan de orde zijn, zoals wonen, detailhandel of bedrijvigheid. Bij het vervangen van ruimtelijke besluiten zal dus veelal gewerkt moeten worden met regels over dezelfde onderwerpen. Om te zorgen dat daadwerkelijk één integraal omgevingsplan ontstaat, zijn allerlei ruimtelijke regels waarmee de ruimtelijke besluiten vervangen moeten worden, al vooraf opgesteld. Deze regels zijn bij wijze van basisregeling in het omgevingsplan geplaatst. Vanuit deze bestaande regels kunnen de ruimtelijke besluiten gebiedsgewijs worden vervangen. Waar nodig kunnen daarbij aanvullende regels of gebiedsspecifieke maatwerkregels worden toegevoegd. In paragraaf 6.3 zal meer inhoudelijk op de basisregeling worden ingegaan.

6.2.2.2 Een beperkt aantal regels uit verordeningen

In artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet is verder bepaald dat een drietal gemeentelijke verordeningen geheel of gedeeltelijk tot het tijdelijk deel van het omgevingsplan behoren.

Regels uit de Erfgoedverordening

Allereerst gaat het om regels uit de Erfgoedverordening die daarin zijn opgenomen op grond van artikel 38, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet. Omdat de Monumentenwet 1988 op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet volledig vervalt, wordt hiermee een rechtsvacuüm voorkomen. De ratio achter artikel 38 van de Monumentenwet 1988 was (aldus de wetgever) dat zaken die uit systematisch oogpunt niet bij bestemmingsplan konden worden geregeld, bij verordening geregeld konden worden. Deze regels passen wel in het omgevingsplan.

Het gaat om hoofdstuk 7 van de betreffende Amsterdamse Erfgoedverordening. Dat hoofdstuk bevat twee artikelen. Artikel 23 bevat regels over de inhoud van het bestemmingsplan of beheersverordening. Bepaald is dat in de toelichting op een bestemmingsplan dan wel beheersverordening ten minste een beschrijving van de archeologische waarden in het plangebied en zo nodig een beschrijving van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige in de grond aanwezige monumenten rekening is gehouden worden opgenomen. Het is niet geheel duidelijk of ook dit artikel onderdeel is geworden van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Als dat het geval is, dan verliest het artikel sowieso betekenis, omdat het betrekking heeft op de inhoud van bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Het opnemen van een soortgelijke regel in het omgevingsplan met betrekking tot de inhoud van datzelfde omgevingsplan is juridisch gezien niet mogelijk. Het is ook niet nodig, omdat in artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels zijn opgenomen over de wijze waarmee in het omgevingsplan rekening moet worden gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. Deze instructieregels dekken de lading van artikel 23 van de Erfgoedverordening. Dit artikel kan met inwerkingtreding van de Omgevingswet komen te vervallen.

Artikel 24 van hoofdstuk 7 van de Erfgoedverordening bevat een grondslag voor het nemen van een zogenoemd selectiebesluit en over het stellen van eisen aan archeologisch onderzoek. Onder een selectiebesluit wordt verstaan een gemotiveerd besluit van het college tot het al dan niet behouden van een bepaalde archeologische vindplaats. Het besluit leidt tot het al dan niet, of onder voorwaarden, vrijgeven van een terrein of het nemen van archeologische maatregelen. Een selectiebesluit zoals bedoeld in de verordening vindt altijd plaats in het kader van een vergunningplichtige activiteit en leidt uiteindelijk tot een daadwerkelijk besluit in de vorm van een vergunning of een weigering daarvan. Het gaat om aanlegvergunningen, waarvoor de aanlegvergunningplicht in het ruimtelijk besluit is opgenomen, of om bouwvergunningen. In beide gevallen zijn de beoordelingsregels opgenomen in ruimtelijke besluiten. Daarbij is in veel gevallen ook bepaald waarover voorschriften kunnen worden gesteld. Voor zover dat niet is gebeurd, heeft artikel 24 van de Erfgoedverordening nog betekenis. Omdat die betekenis beperkt blijft tot ruimtelijke besluiten in het tijdelijk deel, kan worden volstaan met behoud van dit artikel in de Erfgoedverordening tot het moment dat alle ruimtelijke besluiten (moeten) zijn vervangen. Voor gebieden waar het ruimtelijk besluit tijdelijk deel omgevingsplan is vervangen, heeft artikel 24 van de Erfgoedverordening geen betekenis. In de dan van toepassing geworden regels is voorzien in integratie van artikel 24 van de Erfgoedverordening.

De Hemelwaterverordening

Ten tweede gaat het om de regels, opgenomen in de Hemelwaterverordening. Het voorheen geldende artikel 10.32a van de Wet milieubeheer gaf de bevoegdheid aan de gemeenteraad geeft om bij verordening regels te stellen over het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater. Dit artikel is niet teruggekomen in de Omgevingswet. Voor zover het om lozingen op de riolering gaat waar het Rijk geen regels over heeft gesteld, kan het gemeentebestuur daarover zelf regels stellen in het omgevingsplan. Voor zover het Rijk wel regels stelt over deze lozingen in het Besluit activiteiten leefomgeving, kan de gemeente via maatwerkregels hetzelfde bereiken als wat artikel 10.32a van de Wet milieubeheer

mogelijk maakte. Om een rechtsvacuüm te voorkomen, is ook deze verordening onderdeel gaan uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. In Amsterdam betreft het de Hemelwaterverordening.

Met de Hemelwaterverordening heeft de gemeenteraad gebruik gemaakt van de hiervoor bedoelde bevoegdheid. De verordening bevat regels over waterberging bij nieuwe gebouwen. Deze regels gelden voor zowel vergunningplichtige als vergunningvrije bouwwerken. Deze regels zijn dus onderdeel geworden van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

Geurverordening

Op grond van artikel 6 Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) kan een gemeente met een zogenoemde geurverordening afwijken van de waarden of afstanden van de Wgv. De gemeenteraad kan bepalen dat voor (delen van) het grondgebied andere waarden of afstanden gelden. Een dergelijke regeling zou eveneens onderdeel zijn van het tijdelijk dele van het omgevingsplan. Binnen de gemeente Amsterdam is een dergelijke verordening niet vastgesteld (in Weesp evenmin).

Overige delen van verordeningen maken geen deel uit van het tijdelijk deel omgevingsplan

Alleen de hiervoor genoemde (delen van) verordeningen maken deel uit van het 'omgevingsplan van rechtswege'. Voor alle andere (delen van) verordeningen geldt dat die geen deel uitmaken van het omgevingsplan van rechtswege. Dat geldt zowel voor de (onderdelen van) verordeningen die in het omgevingsplan *mogen* worden opgenomen, als voor de onderdelen van) verordeningen die erin *moeten* worden opgenomen. Deze gemeentelijke verordeningen of onderdelen ervan moeten op enig moment opgaan in het omgevingsplan, maar blijven na inwerkingtreding van de Omgevingswet gewoon als verordening bestaan. Ze zijn geen onderdeel geworden van het omgevingsplan, en ze kunnen ook op de te doen gebruikelijke manier worden gewijzigd. Deze (delen van) verordeningen moeten uiteindelijk opgaan in het omgevingsplan. Dat gebeurt door middel van wijziging van het omgevingsplan. Daarbij zal tevens moeten worden voorzien in het vervallen van de (delen van) de verordening zelf.

Vindbaarheid en raadpleegbaarheid

Voor de betreffende regels uit de Erfgoedverordening en de Hemelwaterverordening geldt dat deze besluiten juridisch onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan van rechtswege. Technisch zijn ze daarin echter niet opgegaan. De regels die deze besluiten bevatten zijn niet opgenomen in de regelstructuur van het omgevingsplan. Ze zijn pas technisch geïntegreerd in het omgevingsplan nadat daarin met een wijzigingsbesluit omgevingsplan is voorzien. Voor de betreffende besluiten geldt dat ze tot die tijd in hun bestaande vorm als 'losse regeling' behouden blijven. Dat betekent dat ze in die vorm vindbaar en raadpleegbaar daar waar ze in het verleden zijn gepubliceerd. Voor de verordeningen is dat www.overheid.nl. Vanuit de DSO-viewer is daarheen geen koppeling gelegd.

Voor de (delen van) verordeningen die moeten of kunnen opgegaan in het omgevingsplan, maar die niet automatisch zijn opgegaan in het omgevingsplan van rechtswege, geldt dat die sowieso pas opgaan in het omgevingsplan wanneer daartoe bij wijzigingsbesluit omgevingsplan is besloten. Tot dan zullen ook die (delen van) verordeningen niet via de DSO-viewer maar via www.overheid.nl vindbaar en raadpleegbaar zijn. Dat zal het geval blijven voor alle verordeningen of delen ervan die nooit in het omgevingsplan opgaan.

Beoogde wijze waarop verordeningsregels tijdelijk deel zullen worden vervangen

Er zijn geen wettelijke beperkingen gesteld aan de wijze waarop de betreffende regels uit de Erfgoedverordening en de Hemelwaterverordening kunnen worden vervangen. Dat kan zowel gebiedsgewijs als onderwerpgewijs. Dat betekent dat de betreffende regels niet tegelijk met het vervangen van een ruimtelijk besluit voor een gebied van toepassing hoeven te worden. Ze kunnen los

daarvan in het nieuwe deel van het omgevingsplan worden opgenomen. Dat kan gebied voor gebied, maar dat kan ook ineens voor heel Amsterdam.

De regels in de verordening golden sowieso voor heel Amsterdam. Het ligt voor de hand ook het vervangen van die regels in eens voor heel Amsterdam te doen. Resteert de vraag op welk moment dat zou kunnen gebeuren.

Voor de hemelwaterverordening geldt dat daarin regels over bouwwerken zijn opgenomen die van toepassing zijn op zowel vergunningplichtige als vergunningvrije bouwwerken. De situatie zoals die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet is ontstaan, is voor wat betreft de vindbaarheid van de regels niet optimaal. Ze zijn onderdeel van het omgevingsplan van rechtswege, maar als zodanig niet vindbaar via de DSO-viewer. Vanwege de samenhang met andere regels over bouwwerken en de vindbaarheid daarvan is er voor gekozen de Hemelwaterverordening zo snel mogelijk te integreren in het omgevingsplan.

Deze integratie van de Hemelwaterverordening is direct voorzien bij de eerste wijziging van het omgevingsplan, waarmee de zogenoemde basisregeling in het omgevingsplan wordt geplaatst. In paragraaf 6.3 zal meer inhoudelijk op de basisregeling worden ingegaan.

Voor artikel 24 van hoofdstuk 7 van de Erfgoedverordening geldt dat deze in de Erfgoedverordening moet blijven staan tot het moment dat alle ruimtelijke besluiten in het tijdelijk deel zijn vervangen (artikel 23 van de Erfgoedverodening kan vervallen; noodzakelijk is dat niet).

6.2.2.3 De 'bruidsschat' van het Rijk

Artikel 22.2 van de Omgevingswet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat regels die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet bij of krachtens landelijke wetgeving waren gesteld, al dan niet tijdelijk deel uitmaken van het omgevingsplan. Het betreft regels over onderwerpen die tot dan door het Rijk waren gesteld, maar waarover straks gemeenten gaan. Deze regels komen in het omgevingsplan van rechtswege te staan. Dit is wat veelal als de 'bruidsschat' wordt aangeduid. Bij een besluit tot wijziging van een omgevingsplan kunnen die regels worden gewijzigd.

Het gaat grotendeels over regels met betrekking tot bouwen en bouwwerken, en over regels met betrekking tot milieubelastende activiteiten.

De regels over bouwen en bouwwerken komen in de plaats van regels uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht (Bor) en het Bouwbesluit. Zo wordt de bouwvergunningplicht uit de Wabo (voor zover het betreft de 'ruimtelijke bouwactiviteit') bij wijze van bruidsschat in het omgevingsplan van rechtswege opgenomen. Hetzelfde geldt voor de daarop betrekking hebbende beoordelingsregels (zoals de welstandsbeoordeling), en de regeling voor vergunningvrije bouwwerken en bouwwerken die overal zijn toegestaan (voorheen artikelen 3 en 2 van het toenmalige Bor). Ook allerlei algemene regels met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen, die voorheen in het Bouwbesluit werden gesteld, zijn in het omgevingsplan van rechtswege opgenomen.

De regels over milieubelastende activiteiten komen in de plaats van regels die voorheen in het Activiteitenbesluit milieubeheer werden gesteld. Het betreft een grote hoeveelheid veelal zeer technische regels over onderwerpen waarover gemeenten tot nu toe vrijwel uitsluitend uitvoeringsbevoegdheid heeft gehad.

Met de bruidsschat zijn ook verschillende overgangsrechtelijke bepalingen opgenomen in het omgevingsplan zelf met betrekking tot flexibiliteitsregels in bestemmingsplannen, zoals de binnenplanse afwijkmogelijkheid, de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht.

Vindbaarheid en raadpleegbaarheid

De voorheen landelijke regels die juridisch onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan zijn ook technisch in het omgevingsplan geplaatst. Anders dan de ruimtelijke besluiten en verordeningen die onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan van rechtswege, zitten deze regels dus echt 'in' het omgevingsplan. De regels zijn terecht gekomen in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan. Daarnaast zijn ook een hoofdstuk 1 (met daarin begripsbepalingen) en een hoofdstuk 23 (met daarin de citeertitel) opgenomen. De tussenliggende hoofdstukken 2 tot en met 21 zijn dus leeg.

Hoofdstuk 22 bestaat uit de volgende onderdelen:

- Afdeling 22.1: algemeen
- Afdeling 22.2: activiteiten met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen
- Afdeling 22.3: milieubelastende activiteiten
- Afdeling 22.4: aanleggen of wijzigen van wegen of spoorwegen zonder geluidproductieplafond
- Afdeling 22.5: regels over overige activiteiten

Gemeenten moeten zelf beslissen of regels over de onderwerpen, zoals opgenomen in hoofdstuk 22, behouden moeten blijven. Daarbij zal veelal sprake zijn van aanpassing van de regels, teneinde te voldoende aan de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. De regels zoals ze in hoofdstuk 22 zijn geplaatst, voldoen daaraan namelijk nog niet. Daarbij zal moeten worden nagedacht over de plek in de structuur van het omgevingsplan waar de regels moeten worden opgenomen.

Beoogde wijze waarop de bruidsschat wordt vervangen

Er zijn meerdere redenen om de tijdelijke regels uit hoofdstuk 22 snel en integraal te vervangen door regels in het nieuwe deel. De tijdelijke regels voldoen niet aan de instructieregels van het rijk. Dat geldt met name voor afdeling 22.3 en 22.4 van de bruidsschatregels. Wanneer de regels over milieubelastende activiteiten (afdeling 22.3) niet voldoen aan de instructieregels, dan heeft dat gevolgen voor onder meer het faciliteren van gebiedsontwikkeling. Dat komt omdat bij gebiedsontwikkeling al snel sprake is van het mogelijk maken van vormen van gebruik waarbinnen milieubelastende activiteiten plaatsvinden die worden gereguleerd door afdeling 22.3. Wanneer die regels in afdeling 22.3 niet voldoen aan de instructieregels, zouden voor de gebiedsontwikkeling specifieke regels over de betreffende milieubelastende activiteiten moeten worden vastgesteld, om te voldoen aan de wet. Dat zou er toe leiden dat per gebied gekeken wordt naar de wijze waarop van toepassing zijnde regels over milieubelastende activiteiten zouden moeten worden aangepast. Dat is ongewenst. De regels hebben nu de vorm van algemene regels die overal gelden binnen Amsterdam. Het is wenselijk dat dat zo blijft. Dat zorgt voor een eenduidige regeling voor milieubelastende activiteiten voor heel Amsterdam. Wanneer bij het vervangen van een ruimtelijk plan, of op enig ander moment behoefte blijkt aan lokaal maatwerk, dan kan dat worden gerealiseerd met een lokale maatwerkregel.

Een tweede reden voor het snel en integraal vervangen van hoofdstuk 22 heeft te maken met de inhoud van dat hoofdstuk en de gewenste structuur van het omgevingsplan. Hoofdstuk 22 bevat een groot aantal structuurbepalende artikelen. Dat geldt met name de bepalingen die gaan over bouwen. Zo bevat afdeling 22.2 de binnenplanse bouwvergunningplicht (voorheen geregeld in de Wabo), maar ook de uitzonderingen op die vergunningplicht, beoordelingsregels, en allerlei algemene regels over bouwwerken. De ruimtelijke regels waarmee ruimtelijke besluiten worden vervangen, bevatten ook algemene regels over bouwwerken. Voor de overzichtelijkheid van de regeling dienen die regels op een juiste wijze ten opzichte van elkaar in de regelingstructuur te worden geplaatst. Er is vanwege het vervangen van ruimtelijke besluiten ook behoefte aan aanvullende beoordelingsregels met betrekking tot de bouwvergunning, onder meer ter vervanging van de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen zoals die in veel ruimtelijke besluiten is opgenomen. Gedacht kan worden aan een aanvullende beoordelingsregel met betrekking tot het voorkomen van onaanvaardbare windhinder of windgevaar.

Voorkomen moet worden dat die beoordelingsregels, die van toepassing zijn op één specifieke vergunningplicht, her en der in het omgevingsplan verzeild raakt. Voor de overzichtelijkheid en kenbaarheid van de regeling is het gewenst dat alle beoordelingsregels ook bij elkaar gegroepeerd zijn te vinden, in plaats van dat deze door het hele omgevingsplan verspreid zijn opgenomen.

In bijlage I is een transponeringstabel opgenomen. Daarin is aangegeven waar de regels uit hoofdstuk 22 zijn terechtgekomen.

De tijdelijke regels zoals opgenomen in hoofdstuk 22 gelden sowieso voor heel Amsterdam. Het ligt om bovenstaande redenen voor de hand ook het vervangen van die regels ineens voor heel Amsterdam te doen, en dit zo snel mogelijk te doen. Daarmee kan ook de structuur van het omgevingsplan worden bepaald. De opname en wijziging van de tijdelijke regels uit hoofdstuk 22 is daarom direct voorzien bij de eerste wijzigingen van het omgevingsplan, waarmee de zogenoemde basisregeling in het omgevingsplan wordt geplaatst. In paragraaf 6.3 zal meer inhoudelijk op de basisregeling worden ingegaan. Deze vertaling van hoofdstuk 22 zal overigens vanwege de omvang en het verschil tussen bouwregels en milieuregels gefaseerd gebeuren.

6.3 Het opbouwen van het omgevingsplan vanuit het 'omgevingsplan van rechtswege'

6.3.1 Eerste stap in de transitie: het vaststellen van een basisregeling

Het opbouwen van het omgevingsplan vindt plaats vanuit het 'omgevingsplan van rechtswege'. De regels en regelingen die onderdeel zijn van dat 'omgevingsplan van rechtswege' moeten worden vervangen door nieuwe regels. Daarnaast zullen bepaalde (delen van) verordeningen eveneens op enig moment worden opgenomen in het omgevingsplan. Tot slot zullen er ook nieuwe regels worden opgenomen over onderwerpen waarover nu nog nergens regels zijn gesteld. Dit zijn verschillende vormen van wijziging van het omgevingsplan, met elk een eigen aanpak. In dit hoofdstuk wordt op de aanpak van deze verschillende wijzigingen ingegaan.

Een eerste stap die daarbij is voorzien in de transitie van het 'omgevingsplan van rechtswege' naar het echte omgevingsplan, is het in procedure brengen en vaststellen van een zogenoemde basisregeling. Die basisregeling bestaat uit een *regelstructuur* waarbinnen regels kunnen worden opgenomen. Die regelstructuur is nodig omdat bepaalde typen regels altijd in een bepaalde verhouding tot elkaar staan, die ook in de volgorde van die regels en dus in de regelstructuur is terug te vinden. Zo kent bijvoorbeeld een regeling over een activiteit die door een vergunningplicht wordt gereguleerd (zoals het bouwen van een bouwwerk) veelal de volgende volgorde:

- Toepassingsbereik (waarop hebben de regels betrekking?)
- Vergunningplicht
- Uitzonderingen op de vergunningplicht
- Beoordelingsregels voor vergunningaanvragen
- Aanvraagvereisten
- Eventueel algemene regels die op de activiteit van toepassing zijn, of ze nu vergunningplichtig zijn of vergunningvrij

Een dergelijke regelopbouw komt de begrijpelijkheid en toepasbaarheid van de regels ten goed. Het maakt dat de regels die op dezelfde activiteit betrekking hebben op een toegankelijke en zo begrijpelijk mogelijke manier bij elkaar staan. Dat voorkomt dat bijvoorbeeld beoordelingsregels die op een bepaalde vergunningplicht van toepassing zijn, verspreid over het hele omgevingsplan worden

opgenomen. Dat zou leiden tot een onnavolgbare regeling. Hetzelfde geldt voor algemene regels die op een specifieke activiteit van toepassing zijn.

Bij het opbouwen van de basisregeling is gezocht naar een regelstructuur die zo goed mogelijk invulling geeft aan de vindbaarheid van regels. In die structuur zijn de tijdelijke regels uit hoofdstuk 22 en allerlei ruimtelijke regels ter vervanging van ruimtelijke besluiten opgenomen. Ook de regels uit de Hemelwaterverordening hebben daarin een plaats gekregen. Die regelstructuur zal ook ruimte moeten bieden voor de latere inpassing van verordeningen en aanvulling met andere regels.

De opbouw van de regelstructuur en de opname van regels daarin heeft geleid tot een basisregeling, die nadat deze is vastgesteld geldt als basis waarvan uit het omgevingsplan verder kan worden uitgebouwd.

Omdat de basisregeling eerst in procedure gebracht moet worden alvorens die kan worden vastgesteld en in werking kan treden, en omdat hoofdstuk 22 gefaseerd zal worden vervangen, zal er in eerste instantie sprake zijn van een hoofdstukindeling tot en met hoofdstuk 23. In hoofdstuk 10 van deze algemene toelichting wordt op de inhoud van de verschillende hoofdstukken ingegaan.

6.3.2 Verdere uitbouw: het vervangen van ruimtelijke besluiten

De basisregeling vormt het uitgangspunt voor het vervangen van ruimtelijke besluiten. In de basisregeling is voorzien in regels over die onderwerpen die ook door ruimtelijke besluiten werden gereguleerd. Het gaat hoofdzakelijk om ruimtelijke regels over gebruik, bouwwerken en aanlegactiviteiten.

Met de ruimtelijke regels zoals die in de basisregeling zijn opgenomen, kan een groot deel van de ruimtelijke besluiten worden vervangen. Dat gebeurt door de benodigde regels ook voor het gebied (of locaties binnen het gebied) waarop het te vervangen ruimtelijk besluit betrekking heeft, van toepassing te laten worden. Dat gebeurt door middel van wijzigingsbesluiten. Een wijziging van het omgevingsplan hoeft dus niet te betekenen dat er nieuwe regels worden toegevoegd of dat bestaande regels wijzigen. Een wijziging van het omgevingsplan kan ook bestaan uit alleen het wijzigen van het werkingsgebied van een al bestaande regel. In hoofdstuk 7 zal hier nader op worden ingegaan.

In de basisregeling is voorzien in vervangende regels voor de meest voorkomende vormen van gebruik, voor de meest voorkomende aanlegactiviteiten, en voor de meest voorkomende regels over bouwwerken. Bij het vervangen van een specifiek ruimtelijk besluit kan het altijd voorkomen dat aanvullende regels nodig zijn. In dat geval kan bij het wijzigingen van het omgevingsplan tevens worden voorzien in die aanvullende regels. Op die manier zal de inhoud van het omgevingsplan steeds verder worden uitgebouwd. De term 'basisregeling' duidt dan ook alleen op de eerste wijziging van het omgevingsplan waarmee het nieuwe deel inhoud wordt gegeven. Vanaf dat moment zal het omgevingsplan continu aan wijziging onderhevig zijn.

6.3.3 Verdere uitbouw: het opnemen van (delen van) verordeningen die geen deel zijn van het 'omgevingsplan van rechtswege'

Met uitzondering van de in paragraaf 6.2.2 genoemde (onderdelen van) verordeningen, maken gemeentelijke verordeningen geen deel uit van het omgevingsplan van rechtswege. Dat geldt voor de (onderdelen van) verordeningen die in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, maar ook voor de onderdelen van) verordeningen erin moeten worden opgenomen. De gemeentelijke verordeningen zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet gewoon als zodanig blijven bestaan. En ze kunnen ook gewoon worden gewijzigd.

Voor de (onderdelen van) verordeningen die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, hebben gemeenten naar verwachting tot en met 2028 de tijd om dit te realiseren. Voor (onderdelen van) verordeningen die in het omgevingsplan mogen worden opgenomen geldt dat die integratie ook na 2028 kan plaatsvinden. Van daaruit zit er weinig druk op integratie van de verordeningen.

Bovendien zijn de meeste verordeningen sterk thematisch van inhoud. Daarmee wordt bedoeld dat ze betrekking hebben op een of meerdere specifieke, op zichzelf staande activiteiten. Zo is de activiteit 'vellen van een houtopstand' zoals die middels de Bomenverordening wordt gereguleerd, een op zichzelf staande activiteit met een geheel eigen, daarop van toepassing zijnde regeling. Inhoudelijke afstemming met regels over andere activiteiten is veelal niet, of slechts in beperkte mate aan de orde.

Tot slot hebben de meeste verordeningen geen locatiegerichte benadering (zie ook hoofdstuk 7). Dat betekent dat ze zich als regeling ervoor lenen om op enig moment integraal voor heel de gemeente in het omgevingsplan te worden geïntegreerd.

Hoewel de integratie in het omgevingsplan uiteindelijk de vindbaarheid van de betreffende regels ten goede komt, is er in de meeste gevallen geen sprake van urgentie. Daar waar wel sprake is van een sterke mate van inhoudelijke verwevenheid van (delen van) verordeningen of van een locatiegerichte benadering wordt integratie naar voren gehaald. Dat is bijvoorbeeld het geval met delen van de huidige Erfgoedverordening. Om die reden wordt een groot deel van die verordening wel vervangen door de basisregeling. Een deel van de Erfgoedverordening blijft echter zelfstandig bestaan, omdat het geen regels betreft die betrekking hebben op activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het gaat bijvoorbeeld om procedureregels rond advisering.

6.3.4 Verdere uitbouw: het aanvullen met nieuwe regels

Het omgevingsplan zal niet alleen verder worden uitgebouwd door toevoeging van regels uit bestaande verordeningen, en met regels die nodig zijn ter vervanging van ruimtelijke besluiten. Het omgevingsplan biedt ook ruimte voor opname van regels over nieuwe onderwerpen. Afhankelijk van het onderwerp en oogmerk van die regels kunnen die regels worden ingepast in bestaande regelonderdelen. Een mooi voorbeeld daarvan zijn de Hemelwaterverordening en het paraplubestemmingsplan Grondwaterneutrale kelders, die nog niet zo heel lang geleden zijn vastgesteld. Dergelijke regels zullen rechtstreeks in een al bestaand regelonderdeel van het omgevingsplan kunnen worden ingepast. Het kan ook nodig zijn dat voor een specifiek nieuw onderwerp een geheel nieuw, zelfstandig regelonderdeel (een hoofdstuk, een afdeling) moet worden ingevoegd. Ook dat is mogelijk.

7 Locatiegerichte regels in het omgevingsplan

7.1 Inleiding

Zoals eerder aangegeven lijkt het omgevingsplan in meerdere opzichten meer op een gewone gemeentelijke verordening dan op een bestemmingsplan. In één belangrijk opzicht is het omgevingsplan wel anders dan de meeste gemeentelijke verordening. Het omgevingsplan bevat namelijk (net als voorheen het bestemmingsplan) locatiegerichte regels. Het gaat om regels met een beperkt werkingsgebied (ze gelden alleen in bepaalde delen van Amsterdam), om regels die bepalen waar binnen Amsterdam een bepaalde activiteit wel of niet is toegestaan, en regels met een locatiegerichte norm. Dergelijke regels kwamen voorheen veel voor in ruimtelijke besluiten en zijn ook weer in het omgevingsplan opgenomen. Zo bevat het omgevingsplan regels over planologisch gebruik, waarmee onder meer wordt bepaald waar een bepaalde vorm van gebruik wel of niet is toegestaan, en in welke omvang. En ook bevat het omgevingsplan allerlei locatiegerichte bouwregels waarmee onder andere wordt bepaald waar gebouwd mag worden, en hoe hoog. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de verschillende vormen van locatiegerichte regels.

7.2 De geografische component van regels

Elk juridische regel heeft een geografische component, omdat elke regel een werkingsgebied heeft. Daarmee wordt gedoeld op het gebied waar de regel geldt. Veel regels in het omgevingsplan hebben (net als bij de meeste verordeningen) heel de gemeente Amsterdam als werkingsgebied; ze gelden overal. Vaak geldt ook dat de normering overal gelijk is.

Maar het omgevingsplan bevat ook heel veel regels die locatiegericht zijn. Die locatiegerichtheid kan erin zitten dat het werkingsgebied van een regel beperkt is, of dat er in de regel naar een specifieke aangewezen locatie binnen het werkingsgebied wordt verwezen waar iets wel of juist niet is toegestaan. Ook kan het gaan om regels met locatiespecifieke normen, waarbij de regel in heel Amsterdam geldt, of binnen een bepaald gebied, maar waarbij de norm zelf van locatie tot locatie verschilt.

Die uiteenlopende geografische componenten van regels zijn juridisch zeer relevant. Ze bepalen waar een regel geldt, en waar een bepaalde activiteit wel of niet is toegestaan. Ze bepalen dat er op de aangegeven locatie gebouwd mag worden, dat daarbij wel of geen maximum bouwhoogte is gegeven, maar ook per locatie hoe hoog die maximum bouwhoogte is.

Tegelijkertijd is het vaststellen van dergelijke regels complex, in die zin dat het bepalen van waar een locatiespecifieke regel moet gelden, waar een bepaalde activiteit is toegestaan, waar een bepaalde norm moet gelden, niet ineens voor heel de gemeente kan worden gedaan. Dat zal moeten gebeuren bij het gebiedsgewijs vervangen van de ruimtelijke besluiten. Tegelijkertijd is het, om tot een integraal en geharmoniseerd geheel te komen, wel nodig dat die regels in de basisregeling komen te staan, zodat vanuit die al vastgestelde regels het vervangen van de ruimtelijke besluiten kan plaatsvinden.

7.3 Het werkingsgebied van een regel

Elke juridische regel heeft een geografisch werkingsgebied. Daarmee wordt gedoeld op het geografisch gebied waar de regel geldt. Uitgangspunt van elke gemeentelijke juridische regeling is dat die overal binnen het grondgebied van de gemeente geldt, tenzij dit in of blijkens de regels is beperkt. Binnen een juridische regeling geldt voor elk onderdeel of elke afzonderlijke regel binnen een onderdeel dat het werkingsgebied gelijk is aan dat van de regeling, tenzij dit is beperkt.

Dit principe geldt ook voor het omgevingsplan. Het omgevingsplan geldt voor heel het grondgebied van de gemeente Amsterdam (hierna: het ambtsgebied). Alle regelonderdelen en regels daarbinnen, gelden dus overal, tenzij dit is beperkt. Er is voor gekozen dit algemeen geldend juridisch principe in artikel 1.3 van de planregels expliciet vast te leggen. Wanneer niet in de regels is bepaald dat er een beperkt werkingsgebied geldt, of wanneer dat niet uit de regels volgt, dan geldt het hele ambtsgebied als werkingsgebied.

Het in de regel expliciet bepalen van een beperkt werkingsgebied vindt vaak plaats bij het beperken van het werkingsgebied voor een heel regelonderdeel. In zo'n regelonderdeel wordt dan aan het begin een bepaling opgenomen waarmee het werkingsgebied van alle regels in dat onderdeel wordt beperkt. Alle regels binnen zo'n regelonderdeel hebben in dat geval als werkingsgebied het gebied dat is aangegeven in die ene bepaling. Zie bijvoorbeeld artikel 3.8, tweede lid:

> ***Artikel 3.8 Toepassingsbereik***
>
> 1. *Deze paragraaf is van toepassing op:*
>   a. *het gebruiksdoel van locaties ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen'; en*
>   b. *het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van wonen.*
> 2. *Deze paragraaf geldt ter plaatse van locaties ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen'.*

Daarmee wordt bepaald dat paragraaf 3.2.1, dat over wonen gaat, alleen geldt ter plaatse van de betreffende aanduiding. Het geografisch gebied van die locatie wordt door de gemeenteraad vastgesteld en in de viewer op kaartbeeld weergegeven. Alle regels binnen paragraaf 3.2.1 gelden dus uitsluitend daar.

Regels binnen een regelonderdeel met een beperkt werkingsgebied kunnen zelf wel weer een meer beperkt werkingsgebied hebben. Vaak volgt dat uit de regelformulering in de regel zelf, zonder dat dit expliciet is gedaan. Zie bijvoorbeeld artikel 3.16, dat onderdeel is van de paragraaf die over wonen gaat:

> ***Artikel 3.16 Locaties aangewezen voor studentenhuisvesting***
>
> *Ter plaatse van de aanduiding 'uitsluitend studentenwoningen' mag woonruimte uitsluitend worden gebruikt als studentenwoning.*

Die regel heeft alleen betrekking op de aangegeven locatie, en heeft dus die locatie als werkingsgebied.

Koppeling van de regel aan het werkingsgebied

Het werkingsgebied van een regel wordt in plansoftware aan de regels gekoppeld. Binnen het DSO wordt zichtbaar gemaakt op kaart waar die regel geldt. Binnen het DSO is ook mogelijk om voor een locatie alleen die regels in beeld te krijgen die daar gelden. Dat draagt bij aan de toegankelijkheid van de regeling.

Overgangsfase

Veel regels zijn geschreven om heel de gemeente Amsterdam als werkingsgebied te hebben. Ze moeten overal gelden. Maar in een aantal gevallen bevat ook een besluit uit het tijdelijk deel, dat nog niet is vervallen, een regel die hetzelfde beoogt te regelen.

Zo zal het omgevingsplan een 'artikel 1.1 begripsbepalingen' bevatten, dat overal binnen Amsterdam moet gelden. Tegelijkertijd zitten ook in de ruimtelijke besluiten die in het tijdelijk deel zitten, begripsbepalingen. Om te voorkomen dat onduidelijkheid bestaat over welke begripsbepalingen dan van toepassing zijn, wordt in die gevallen een voorrangsregel opgenomen. Zie bijvoorbeeld artikel 1.1, waarin de eerste twee leden overal gelden, maar in het derde lid een voorrangsregels is opgenomen met betrekking tot begripsbepalingen in het tijdelijk deel:

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

1. *Bijlage I bij dit omgevingsplan bevat begripsbepalingen voor de toepassing van dit omgevingsplan.*
2. *Begripsbepalingen die zijn opgenomen in de bijlage bij de Omgevingswet en in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving, bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, bijlage I bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, bijlage I bij het Omgevingsbesluit en bijlage I bij de Omgevingsregeling, zijn ook van toepassing op dit omgevingsplan.*
3. *Ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' zijn de begripsbepalingen zoals die zijn opgenomen in het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan van toepassing op de ruimtelijke regels in dat ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan.*

Dergelijke voorrangsregels bevatten een locatieaanduiding waarmee op de kaart het gebied wordt aangegeven waar de ruimtelijke besluiten nog niet zijn komen te vervallen. Het derde lid heeft dus een beperkt werkingsgebied. De voorrangsregel bepaalt dat binnen dat gebied de in het ruimtelijk plan opgenomen begripsbepalingen van toepassing zijn. Het werkingsgebied van deze voorrangsregels zal met het gebiedsgewijs vervangen van de ruimtelijke besluiten uiteraard steeds kleiner worden. Uiteindelijk vervallen deze voorrangsregels.

7.4 Regels met een locatieaanduiding kleiner dan het werkingsgebied van de regel

Behalve dat regels een al dan niet beperkt werkingsgebied hebben, kan in een regel een locatie binnen dat werkingsgebied worden aangeduid waar vervolgens blijkens de regel iets wel of juist niet mag. Zie bijvoorbeeld artikel 5.13 dat bepaalt waar bovengrondse gebouwen zijn toegestaan:

Artikel 5.13 Waar bovengrondse gebouwen zijn toegestaan

1. *Een bovengronds gebouw is, tenzij elders anders is bepaald, uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak'.*

Deze regel geldt binnen heel Amsterdam. De regel bepaalt waar binnen Amsterdam een bovengronds gebouw is toegestaan, namelijk ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak'. Maar tegelijkertijd bepaalt deze regel dat op locaties waaraan niet de aanduiding 'bouwvlak' is gegeven, géén bovengronds gebouw is toegestaan. Dit type regel werkt dus twee kanten op. Dat is ook de reden waarom artikel 5.13 heel Amsterdam als werkingsgebied moet hebben.

Koppeling van de regel aan het werkingsgebied en nadere locatieaanduiding

Ook voor dit type regel geldt dat werkingsgebied van een regel wordt in plansoftware aan de regels gekoppeld. Dat geldt ook voor de nadere locatieaanduiding. Binnen het DSO wordt zichtbaar gemaakt op kaart waar die regel geldt, en waar de begrenzing van de locatieaanduiding ligt. Doordat in het DSO zowel de regel als de daarbij behorende locaties (werkingsgebied en locatieaanduiding) in samenhang worden weergegeven is het mogelijk om locatiegericht te zien waar een betreffende activiteit wel of niet is toegestaan.

Onderscheid tussen een aanduiding werkingsgebied en nadere locatieaanduiding volgt uit de strekking van de regel

Het verschil tussen het in een regel beperken van het werkingsgebied of het binnen een bepaald werkingsgebied aanduiden van een locatie, is niet altijd even makkelijk te zien. Uit de regelopbouw en de strekking van de regel blijkt of sprake is van het werkingsgebied of van een nadere locatieaanduiding.

Zo bevat de regeling over detailhandel een onderdeel supermarkten, waarin beide vormen naast elkaar voorkomen:

Artikel 3.53 Beperkende regels over waar supermarkten en mini-supermarkten zijn toegestaan

1. *Detailhandel in de vorm van een supermarkt is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt toegestaan'.*

Artikel 3.54 Locaties waar uitsluitend een supermarkt is toegestaan

Ter plaatse van de aanduiding 'uitsluitend supermarkt toegestaan' is detailhandel alleen in de vorm van een supermarkt toegestaan. Consumentgerichte dienstverlening als zelfstandige activiteit is niet toegestaan.

Het eerste lid van artikel 3.53 moet overal gelden waar detailhandel is toegestaan. Binnen dat gebied geldt voor detailhandel de beperking dat detailhandel in de vorm van een supermarkt uitsluitend is toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt toegestaan'. De in de regel opgenomen locatieaanduiding is dus kleiner dan het werkingsgebied. Het is de activiteit *detailhandel in de vorm van een supermarkt* waarop de beperking is gericht. Zonder de beperking zou die activiteit in het gehele werkingsgebied zou zijn toegestaan. De beperking voorziet erin dat dit niet het geval is.

Voor artikel 3.54 is dat anders. Ook die regel maakt deel uit van de regels over detailhandel, maar de beperking geldt niet een vorm van detailhandel, maar de bepaalde locatie. Het is *ter plaatse van de aanduiding 'uitsluitend supermarkt toegestaan'* dat de beperking geldt. Omdat de beperking alleen die locatie geldt, blijft het werkingsgebied van die regel ook beperkt tot die locatie.

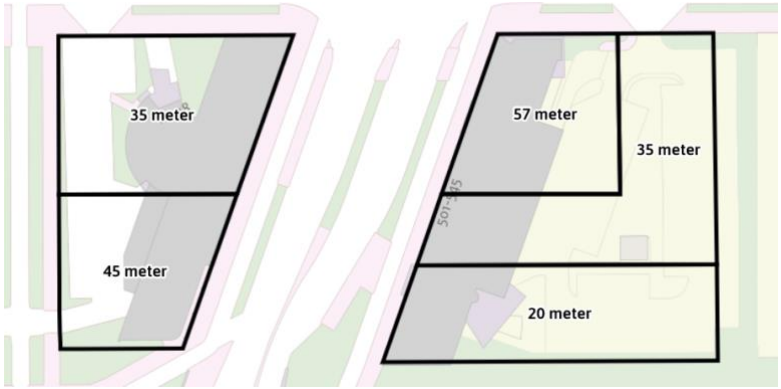
7.5 Een locatiegerichte norm

Er zijn ook regels die een locatiegerichte norm bevatten. Binnen het werkingsgebied van de betreffende regel wordt dan voor verschillende locaties een uiteenlopende norm gegeven. Zie bijvoorbeeld artikel 5.14 dat regels over de bouwhoogte van gebouwen bevat:

Artikel 5.14 Bouwhoogte van gebouwen

1. *Tenzij elders in dit omgevingsplan anders is bepaald, is voor een bovengronds gebouw de bestaande bouwhoogte ervan de maximum bouwhoogte.*
2. *In afwijking van het eerste lid is ter plaatse van de aanduiding 'maximum bouwhoogte gebouw' de maximum bouwhoogte van een gebouw in meters de daar bepaalde waarde.*

Het eerste lid bevat als hoofdregel dat de maximum bouwhoogte van een gebouw de bestaande bouwhoogte is. Die regel heeft de hele gemeente Amsterdam als werkingsgebied. Voor situaties waar geen sprake is van bestaande gebouwen maar waar die wel zijn voorzien, of waar uitbreiding van de bouwhoogte van bestaande gebouwen gewenst is, is het tweede lid van toepassing. Dat tweede lid heeft een beperkt werkingsgebied, namelijk de locatie met de aanduiding 'maximum bouwhoogte gebouw'. De locatie bevat uit allemaal afzonderlijke locaties, met elk een eigen norm:



Koppeling van de regel aan het werkingsgebied en normen aan locaties binnen dat werkingsgebied

Ook voor dit type regel geldt dat werkingsgebied van een regel wordt in plansoftware aan de regels gekoppeld. Dat geldt ook voor de normen en de locaties waar die gelden. Binnen het DSO wordt zichtbaar gemaakt op kaart waar die regel geldt, en waar welke norm geldt. Doordat in het DSO zowel de regel als de daarbij behorende locaties en normen in samenhang worden weergegeven is het mogelijk om locatiegericht te zien waar de regel geldt en waar welke norm geldt.

7.6 Betekenis voor vaststelling en wijziging

Dat sommige regels overal moeten gaan gelden, en andere regels binnen meer beperkte werkingsgebieden, heeft gevolgen voor de wijze waarop de regels kunnen worden vastgesteld. Regels die overal moeten gelden, zouden ineens voor heel Amsterdam van toepassing kunnen worden. Voor regels met een beperkt werkingsgebied zal gebied voor gebied bekeken moeten worden of die regels binnen dat gebied moeten gaan gelden. Dat laatste geldt ook voor alle regels die een locatieaanduiding bevatten die valt binnen een groter werkingsgebied (dus ook wanneer het werkingsgebied heel Amsterdam is). En dit geldt uiteraard ook voor regels met locatiegerichte normen. Die regels kunnen niet ineens over heel Amsterdam worden uitgerold, dat zal gebied voor gebied moeten gebeuren. Omdat het hoofdzakelijk gaat om ruimtelijke regels, zal dit moeten gebeuren bij het gebiedsgewijs vervangen van de geldende ruimtelijke besluiten.

Om een regel vast te kunnen stellen, is echter een werkingsgebied nodig. Dat geldt ook voor de ruimtelijke regels uit de basisregeling die pas bij het gebiedsgewijs vervangen van ruimtelijke besluiten aan het beoogde werkingsgebied gekoppeld kunnen worden. Hieronder wordt toegelicht hoe ook die regels al in de basisregeling, voorzien van een werkingsgebied, kunnen worden vastgesteld.

Regels met het ambtsgebied als werkingsgebied

Regels die overal moeten gaan gelden, krijgen bij vaststelling van de basisregeling in principe direct het hele ambtsgebied als werkingsgebied meekrijgen. Omdat bij vaststelling van de basisregeling deze regels direct aan het beoogde werkingsgebied (heel Amsterdam) worden gekoppeld, werken die regels ook direct voor heel Amsterdam.

Regels waarom het gaat zijn bijvoorbeeld de regels opgenomen in hoofdstuk 1, hoofdstuk 2, hoofdstuk 4, hoofdstuk 10 en hoofdstuk 11. Echter ook in de andere onderdelen komen regels voor die heel Amsterdam als werkingsgebied hebben. Hoewel al voornoemde regelonderdelen dus regels bevatten die overal binnen Amsterdam gaan werken, kunnen zich gedurende de transitieperiode bijzondere situaties voordoen. Zo kan sprake zijn van:

a. overal geldende regels die gaan over een onderwerp waarover ook het tijdelijk deel regels bevat;
b. overal geldende regels met een locatieaanduiding die kleiner is dan het ambtsgebied.

Voor deze situaties moet in de regeling een voorziening worden getroffen.

Allereerst zijn er regels die overal moeten gaan gelden, maar waarbij de regel betrekking heeft op een onderwerp dat óók in het tijdelijk deel wordt geregeld. Dat geeft het risico van tegenstrijdige regels in één en hetzelfde omgevingsplan. Het tijdelijk deel maakt immers ook deel uit van het omgevingsplan.

Dit doet zich reeds voor bij artikel 1.1, dat bepaalt dat bijlage I van het omgevingsplan begripsbepalingen bevat voor de toepassing van dit omgevingsplan. In die bijlage zullen ook begripsbepalingen worden opgenomen die betrekking hebben op de toepassing van ruimtelijke regels. In alle afzonderlijke ruimtelijke besluiten zijn echter ook begripsbepalingen opgenomen, die betrekking hebben op de uitleg van dat specifieke ruimtelijk plan. Die begripsbepalingen kunnen onderling verschillen. Het doel is dat uiteindelijk voor elk begrip één uitleg wordt gehanteerd; de uitleg die in het omgevingsplan staat. Maar

bij het vaststellen van de afzonderlijke ruimtelijke besluiten is uitgegaan van de uitleg die daarin is opgenomen, en totdat een ruimtelijk plan is komen te vervallen, moet die oorspronkelijke uitleg van toepassing blijven. Anders ontstaat het risico dat door het opeens hanteren van een andere, oorspronkelijk niet beoogde begripsbepaling, een nieuwe betekenis aan een regel wordt gegeven. De gevolgen van die nieuwe betekenis kunnen alleen bij het gebied voor gebied vervangen van de ruimtelijke besluiten worden beoordeeld.

Totdat een ruimtelijk plan is vervallen, moeten de daarin opgenomen begripsbepalingen van toepassing blijven voor de uitleg van de in dat ruimtelijk plan opgenomen regels. Er zijn meer artikelen waar dit zich voordoet. De oplossing voor dit probleem is het opnemen van een voorrangsregel. Die bepaalt dat voor zover regels uit het tijdelijk deel nog niet zijn vervallen, daarin opgenomen begripsbepalingen van toepassing zijn op de uitleg van de desbetreffende regels.

Zie bijvoorbeeld de algemene bepalingen van afdeling 2.4. Artikel 2.8 bepaalt dat die afdeling van toepassing is op het gebruik van gronden en bouwwerken. In de afdeling worden regels gesteld over onderwerpen die veelal ook in bestemmingsplannen werden geregeld. Omdat die regels, zolang een bestemmingsplan, dat onderdeel is geworden van het omgevingsplan, nog niet is vervallen, moet worden bepaald welke regel in dat geval voorgaat. Dat gebeurt in artikel 2.9. Daarin is bepaald dat ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' de regels in deze afdeling buiten toepassing blijven voor zover deze regels in strijd zijn met regels die zijn opgenomen in het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan. In dat geval zijn de regels in dat ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan van toepassing.

Op deze manier kunnen ook materiele regels over allerlei onderwerpen die nu nog in ruimtelijke besluiten worden geregeld, maar die zich ervoor lenen generiek in heel Amsterdam van toepassing te worden, worden opgenomen in de basisregeling met heel Amsterdam als werkingsgebied. Alleen wanneer sprake is van strijd met de ruimtelijke regels die zijn opgenomen in een nog niet vervallen ruimtelijk plan, gaan de regels uit dat ruimtelijk plan voor.

Daarmee wordt voorkomen dat in een bepaald gebied geen regels zijn gesteld over de bedoelde onderwerpen (namelijk als het ruimtelijk plan die regels niet bevat). Er wordt ook voorkomen dat bij het vervangen van een ruimtelijk besluit uit het tijdelijk deel wel de ruimtelijke regels die dat ruimtelijk besluiten vervangen van een werkingsgebied worden voorzien, maar niet de algemeen geldende regels.

Voornoemd probleem doet zich ook alleen voor bij ruimtelijke besluiten die nog onderdeel zijn van het tijdelijk deel. Omdat die gebied voor gebied worden vervangen, wordt het gebied waar de voorrangsbepaling nodig is, steeds kleiner. Dat betekent dat ook het werkingsgebied van de voorrangsregel steeds kleiner kan worden. Daarin wordt voorzien door de voorrangsbepaling te koppelen aan een specifiek aangeduid werkingsgebied (met de noemer ‘ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen’). Elke keer als bij raadsbesluit regels uit het tijdelijk deel komen te vervallen, dient ook het werkingsgebied van de voorrangsbepaling evenredig te worden verkleind.

Deze voorrangsbepaling is ook de oplossing voor regels waarvan het werkingsgebied het hele ambtsgebied omvat, maar waarbij in de regel een daarbinnen gelegen locatie aanwijst waar iets wel of niet mag. De afweging waar de betreffende locatieaanduiding moet komen, valt alleen maar gebiedsgewijs te maken. Maar ook voor die regels heeft het wel de voorkeur om deze al wel voor heel Amsterdam vast te stellen, en dus het hele ambtsgebied als werkingsgebied te geven.

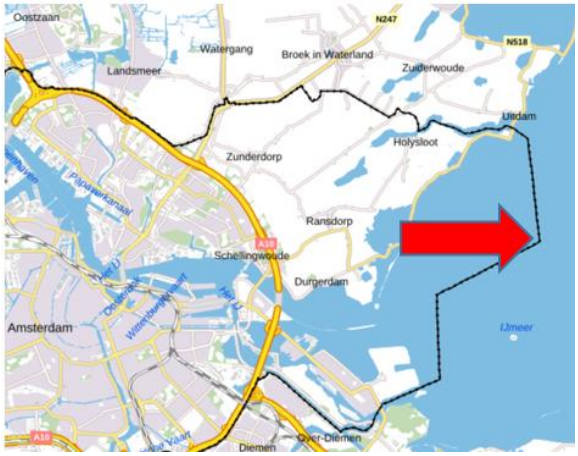
Gedacht kan worden aan de eerder als voorbeeld gegeven regel die bepaalt waar wel én geen bovengrondse gebouwen zijn toegestaan: Een bovengronds gebouw is, tenzij elders anders is bepaald, uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak'. Deze regel zal heel Amsterdam als werkingsgebied moeten hebben. Door op dit artikel de voorrangsbepaling van toepassing te laten zijn, blijft deze regel waar een ruimtelijk plan nog niet is vervallen buiten toepassing. De voorrangsbepaling is in dit geval opgenomen in artikel 5.2.

Op deze wijze kan dus ook voor regels die voor heel Amsterdam moeten gaan gelden, maar die een specifieke locatieaanduiding bevatten, heel Amsterdam als werkingsgebied worden vastgesteld. Zolang het ruimtelijk plan uit het tijdelijk deel nog niet is vervallen, blijft de regel voor dat gebied dan buiten toepassing.

Regels met een beperkt werkingsgebied

Voor regels met een beperkt werkingsgebied geldt dat het onmogelijk is direct en ineens voor heel Amsterdam het werkingsgebied te bepalen. Maar om de regels met een beperkt werkingsgebied toch in als onderdeel van de basisregeling vast te stellen, moet er een werkingsgebied aan de regel worden gekoppeld. Anders kan een regel niet worden vastgesteld en gepubliceerd.

Bedacht is om de geometrie van deze locaties bij vaststelling van de basisregeling te beperken tot 'één vierkante millimeter' ergens in het IJmeer, aan de rand van het gemeentelijk rondgebied:



Door de omvang en de ligging van deze locatie is de kans dat die locatie bij 'zoeken op de kaart' wordt betrokken vrijwel nihil. Maar belangrijker is dat je op een vierkante millimeter niet kunt bouwen, niet wonen, geen detailhandel bedrijven. Het koppelen van de betreffende regels aan dit ultrakleine werkingsgebied leidt daarmee niet tot een daadwerkelijk rechtsgevolg. Het is de enige manier waarmee deze regels, vooruitlopend op effectuering bij het gebiedsgewijs vervangen van ruimtelijke besluiten, daadwerkelijk door de gemeenteraad kunnen worden vastgesteld. Voor het eventuele geval dat tegen deze methode in beroep wordt gegaan, zou een dergelijk beroep moeten sneuvelen wegens een gebrek aan belanghebbendheid. Wanneer een regel geen rechtsgevolg heeft, dan is van belanghebbendheid immers geen sprake. In geval van beroep is het uiteindelijk uiteraard wel aan de Raad van State om te bepalen of ze daarin mee gaan.

Voor alle regels met een beperkt werkingsgebied zal deze methode worden toegepast. Daarbij wordt voor alle werkingsgebieden dezelfde locatie gebruikt.

Hierop bestaat één uitzondering, namelijk het werkingsgebied van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen'. Dat werkingsgebied betreft immers eerst het gehele ambtsgebied, om daarna steeds verder te krimpen.

Voor regels met een locatieaanduiding binnen een groter werkingsgebied geldt hetzelfde als voor regels met een beperkt werkingsgebied. De geometrie van de locatieaanduidingen kan alleen gebied voor gebied worden bepaald. Ook hiervoor geldt dat deze in eerste instantie worden gekoppeld aan de hiervoor besproken 'vierkante millimeter' in Het IJ. Dat geldt ook voor regels met locatiespecifieke normen.

8 Digitale raadpleegbaarheid

PM

9 Beleid en regelgeving

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een relevante samenvatting opgenomen van geldende regelgeving en geldend beleid. Dit hoofdstuk bevat op dit moment uitsluitend een inhoudsopgave. In aanloop naar vrijgave van het ontwerp zal dit hoofdstuk gevuld worden.

9.2 Rijkskaders

9.2.1 Nationale Omgevingsvisie (Novi), Strong

9.2.2 Instructieregels Rijk via Bkl (algemeen)

9.2.3 Luchthavenindelingsbesluit

9.2.4 Ladder voor duurzame verstedelijking

9.3 Provinciale kaders

9.3.1 Omgevingsvisie Noord-Holland

9.3.2 Omgevingsverordening Noord-Holland

9.3.3 Instructieregels Provincie via Omgevingsverordening (algemeen)

9.4 Regionaal beleid / Metropoolregio / Stadsregio

9.5 Stedelijk beleid

9.5.1 Omgevingsvisie Amsterdam 2050

9.5.2 Kantorenbeleid

9.5.3 Detailhandelsbeleid

9.5.4 Economisch beleid

9.5.5 Overnachtingsbeleid

9.5.6 Woonbeleid

9.5.7 Groen- en natuurbeleid

9.5.8 Duurzaamheidsbeleid

9.6 Thema's

9.6.1 Verkeer en vervoer

9.6.2 Geluid

9.6.3 Omgevingsveiligheid

9.6.4 Milieuhinder bedrijven

9.6.5 Gezondheid (bevordering)

9.6.6 Gezondheid (bescherming)

9.6.7 Bodem

9.6.8 Water

9.6.9 Ecologie

9.6.10 Cultuurhistorie

9.6.11 Duurzaamheid

9.6.12 Hoogbouw

9.6.13 Luchtkwaliteit

10 Nadere toelichting van de regels per hoofdstuk

10.1 Algemeen

Het omgevingsplan bevat regels over uiteenlopende onderwerpen, en van uiteenlopende aard. Het bevat planologische regels zoals die in het verleden werden opgenomen in bestemmingsplannen, en die bepalen waar en in welke omvang mag worden gebouwd, of waar welk gebruik is toegestaan. Dergelijke regels hebben een sterk locatiespecifiek karakter. Het omgevingsplan bevat ook regels die algemeen van aard zijn, vergelijkbaar met regels zoals die worden opgenomen in verordeningen, en die daar veelal ook vandaan komen. Deze diversiteit aan regeltypen is terug te zien in de opbouw van de verschillende regelonderdelen van het omgevingsplan.

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de regeling per hoofdstuk. Dit gebeurt op hoofdlijnen, zodat duidelijk is waar de regels over bepaalde onderwerpen vindbaar zijn. In de artikelgewijze toelichting wordt meer inhoudelijk ingegaan op de juridische strekking van de regels.

Door de tijd heen zullen er hoofdstukken worden toegevoegd, gewijzigd, of komen te vervallen. Ook in de afzonderlijke hoofdstukken zullen regelonderdelen worden toegevoegd, gewijzigd of komen te vervallen. Wanneer daartoe aanleiding bestaat, zal dit hoofdstuk in de algemene toelichting als gevolg daarvan worden aangepast.

Verwijzingen in de regels naar een ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan

In verschillende artikelen in het omgevingsplan wordt gerefereerd aan een ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan. Dat is met name het geval bij zogenoemde voorrangsbepalingen en overgangsrechtelijke bepalingen. Met de verwijzing wordt gedoeld op 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. Het gaat om bestemmingsplannen, met inbegrip van experimentele bestemmingsplannen die krachtens de Crisis- en herstelwet zijn vastgesteld, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, inpassingsplannen, exploitatieplannen, voorbereidingsbesluiten, hogere waarde besluiten en vastgestelde veiligheidscontouren. Deze besluiten zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege onderdeel geworden van het omgevingsplan. Ze blijven dat, totdat ze bij wijzigingsbesluit van het omgevingsplan zijn vervallen. Dat zal gebiedsgewijs gebeuren. Waar deze besluiten nog niet zijn vervallen, kan soms een overgangsrechtelijke bepaling nodig zijn. Bijvoorbeeld om een in dat besluit opgenomen bevoegdheid, die blijft bestaan totdat het besluit is vervallen, op juiste wijze te duiden. Dat gebeurt bijvoorbeeld het volgende artikel:

> ***Artikel 4.8 Overgangsrecht met betrekking tot de binnenplanse afwijkmogelijkheid van het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet***
>
> *Ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' geldt dat voor zover in een ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan is bepaald dat voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van daarbij aangegeven regels, deze bepaling geldt als een verbod, bedoeld in artikel 4.7.*

Met dit artikel wordt de vaak in bestemmingsplannen opgenomen bevoegdheid om af te kunnen wijken van de planregels van dat bestemmingsplan gelijkgesteld aan een verbod om de activiteit zonder een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken te verrichten.

Regels en hun locaties, geografische informatieobjecten, verbeelding

Het omgevingsplan bevat, net als voorheen bestemmingsplannen, veel locatiegerichte regels. Anders dan het bestemmingsplan bevat het omgevingsplan echter geen integrale plankaart of verbeelding. Maar regels hebben wel minstens één juridisch-relevante geografische component, namelijk waar de regel geldt (het werkingsgebied van de regel). Daarnaast kan in een regel een locatie worden aangewezen die niet het werkingsgebied van de regel is, en kan er in een regel een locatiegerichte omgevingsnorm of omgevingswaarde worden gesteld die voor afzonderlijke locaties een verschillende normwaarde kan hebben. Elke regel heeft dus een juridisch-relevante geografische component, en die juridisch-relevante geografische component kan op een kaart worden weergegeven. Daarmee heeft elke regel in feite een eigen bijbehorende 'kaart', namelijk een begrenzing van het werkingsgebied, de begrenzing van eventueel in de regel aangewezen gebieden of locaties, en eventuele andere geografische informatie zoals bijvoorbeeld bouwhoogtes.

Deze bij de regel behorende geografische componenten wordt samen met de regels als *geografische informatieobjecten* op www.overheid.nl gepubliceerd. De wetgever zegt zelf het volgende over deze geografische informatieobjecten (zie veel uitgebreider het Toepassingsprofiel omgevingsplan (versie 1.0.1, 30 oktober 2020, par. 6.2.2.2)):

In besluiten en regelingen kan informatie worden vastgelegd die niet op een begrijpelijke manier in tekst te beschrijven is. De geometrische begrenzing van werkingsgebieden of in de regels aangeduide locaties is daar een voorbeeld van [...]. In de digitale standaarden voor het omgevingsplan wordt het 'informatieobject' als bedoeld in Aanwijzing 3.50 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (waarin de voorwaarden staan waar verwijzingen naar informatie op internet aan moeten voldoen) gebruikt om dergelijke informatie op een juridisch juiste manier vast te leggen en er vanuit de tekst van een besluit naar te verwijzen. Een informatieobject dat de geometrische begrenzing van werkingsgebieden of andere in de regels aangewezen locaties vastlegt wordt een geografisch informatieobject genoemd. Een informatieobject is een op zichzelf staand object voor het opslaan en via internet ontsluiten van de niet op een begrijpelijke manier in tekst te beschrijven informatie. In de tekst moet met een tekstuele aanduiding worden verwezen naar het geografisch informatieobject. Daardoor wordt de inhoud ervan onderdeel van besluit en regeling. Met deze tekstuele aanduiding van geografisch informatieobject kan een lezer begrijpen op welke locatie de tekst betrekking heeft.

Hiervoor is al ingegaan over de wijze waarop in de tekst van de regels wordt verwezen naar geografische informatieobjecten. Van belang is dat die geografische informatieobjecten niet de vorm krijgen van een plankaart of verbeelding. Het informatieobject is geen onderdeel of bijlage bij de tekst van het besluit, maar is een zelfstandige entiteit, aldus het Toepassingsprofiel omgevingsplan. Het wordt tegelijk met het besluit in het publicatieblad van het betreffende bevoegd gezag op www.officielebekendmakingen.nl gepubliceerd. Door in de tekst van het besluit naar het informatieobject te verwijzen krijgt het informatieobject juridische status.

Om informatieobjecten in het publicatieblad op www.officielebekendmakingen.nl te publiceren, moeten de informatieobjecten echter als bijlage in het omgevingsplan zijn opgenomen. Het betreft bijlage VI. Omdat dit overzicht een feitelijk onderdeel is van de bijlagen, en een juridische regeling geen bijlage kan bevatten zonder een juridische regel die daarnaar verwijst, is er voor gekozen het tweede lid in weerwil van het Toepassingsprofiel omgevingsplan op te nemen.

De regels krijgen betekenis in combinatie met de bijbehorende geografische informatieobjecten. Die geografische informatieobjecten zijn alleen in hun digitale vorm goed raadpleegbaar voor de hele gemeente Amsterdam.

10.2 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

Hoofdstuk 1 getiteld 'Algemene bepalingen' bevat regels over begrippen, het oogmerk, het geografisch werkingsgebied van regels en de normadressaat van regels, en regels over het verstrekken van gegevens en bescheiden. Deze bepalingen hebben een algemeen karakter en zijn van belang voor de volledige Omgevingsregeling. Deze bepalingen zijn zowel van belang voor de overheid als voor burgers en bedrijven.

10.3 Hoofdstuk 2: Algemene regels over het gebruik van gronden en bouwwerken

10.3.1 Algemeen

Hoofdstuk 2 bevat algemene regels over het gebruik van gronden en bouwwerken. Samen met hoofdstuk 3, dat regels bevat over het gebruiksdoel van locaties, vervangt dit hoofdstuk de regels over gebruik zoals die voorheen in bestemmingsplannen werden opgenomen. In hoofdstuk 3 wordt met locatiegerichte regels bepaald welk gebruik op een bepaalde plek in de stad is toegestaan. Zo wordt in hoofdstuk 3 bepaald dat wonen is toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen'. Dat op een bepaalde plek met die aanduiding wonen is toegestaan, betekent echter nog niet dat op een andere plek wonen niet toegestaan is. Dat laatste is geregeld in dit hoofdstuk 2 door middel van één regel die overal geldt (art. 2.4).

Daarnaast bevat dit hoofdstuk nog allerlei andere regels over gebruik, die allemaal als kenmerk hebben dat ze een generiek karakter hebben, niet locatiegericht zijn. Daarin onderscheid dit hoofdstuk 2 zich ook van hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 2 bevat regels over gebruik van gronden en bouwwerken, maar bevat dus niet alle regels over gebruik. Locatiegerichte regels over planologisch gebruik, zoals die voorheen worden opgenomen in ruimtelijke besluiten, zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Daarnaast is er een apart hoofdstuk 10 opgenomen dat betrekking heeft op de uitoefening van milieubelastende activiteiten. Het gaat om regels over activiteiten die voorheen werden gereguleerd door het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dergelijke milieubelastende activiteiten vinden veelal plaats binnen de uitoefening van een vorm van planologisch gebruik. Maar omdat die milieubelastende activiteiten veelal plaats kunnen vinden binnen uiteenlopende vormen van planologisch gebruik, is er in dit omgevingsplan voor gekozen ze in een apart hoofdstuk op te nemen.

10.3.2 Algemene bepalingen

Het hoofdstuk begint met een afdeling Algemeen'. Het bevat een artikel waarin het toepassingsbereik van dit hoofdstuk is bepaald. Aangegeven is dat de regels in dit hoofdstuk betrekking hebben op het gebruik van gronden en bouwwerken. Daarnaast bevat deze afdeling meet- en rekenbepalingen die specifiek op dit hoofdstuk van toepassing zijn.

10.3.3 Toegestaan planologisch gebruik

Afdeling 2.2 bevat regels over planologisch gebruik. In combinatie met hoofdstuk 3 wordt hier bepaald welke vormen van planologisch gebruik zijn toegestaan op een bepaalde locatie. Artikel 2.4 bepaalt dat het verboden is gronden of bouwwerken te gebruiken op een wijze die niet in overeenstemming is met een aan een locatie gegeven gebruiksdoel of gebruiksdoelen, of op een wijze die in strijd is met de daarop betrekking hebbende regels. Dit artikel geldt overal binnen Amsterdam. De betekenis van het

begrip 'gebruiksdoel' komt vrijwel overeen met het begrip 'bestemming' zoals we dat onder de Wet ruimtelijke ordening kenden. Een locatie kan als gebruiksdoel bijvoorbeeld 'wonen' hebben, 'maatschappelijke dienstverlening', of 'groen'. Aan locaties worden één of meerdere gebruiksdoelen gegeven. Artikel 2.4 bepaalt dat het gebruik daar dan mee in overeenstemming dient te zijn. Regels over de gebruiksdoelen zelf zijn opgenomen in hoofdstuk 3. In dat hoofdstuk wordt met locatiegerichte regels bepaald waar de gebruiksdoelen gelden. Daarin worden ook per gebruiksdoel waar nodig beperkingen gesteld, bijvoorbeeld over de omvang van een bepaald gebruik.

De systematiek met de in artikel 2.4 opgenomen vangnetbepaling maakt mogelijk dat de regels die in afdeling 3.2 een beperkt werkingsgebied kunnen krijgen. De regels over wonen hoeven bijvoorbeeld alleen te gelden ter plaatse van de gronden met als gebruiksdoel wonen. Er hoeft niet per gebruik te worden bepaald dat die elders niet zijn toegestaan. Die 'negatieve' regel wordt immers in zijn algemeenheid overgenomen door artikel 2.4, eerste lid, dat daarmee als het ware als vangnet fungeert.

Waar artikel 2.4 bepaalt dat het gebruik van gronden en bouwwerken in overeenstemming dient te zijn met een ter plaatse gegeven gebruiksdoel, is in artikel 2.5 voor een aantal vormen van planologisch gebruik expliciet bepaald dat die alleen op bepaalde aangewezen locaties zijn toegestaan. Daarbij wordt ook weer verwezen naar de regels die zijn gesteld in hoofdstuk 3 en die op de verschillende vormen van planologisch gebruik van toepassing zijn.

Daarbij is in beide artikelen voorzien in een voorrangsregeling voor locaties waar het ruimtelijk plan, dat onderdeel is geworden van het tijdelijk deel, nog niet is vervallen. Waar een dergelijk ruimtelijk plan nog niet is komen te vervallen, zijn de daarin opgenomen regels over gebruik van toepassing.

10.3.4 Overgangsbepalingen met betrekking tot afwijkmogelijkheden en wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in het tijdelijk deel omgevingsplan

Afdeling 2.3 bevat enkele bepalingen van overgangsrechtelijke aard met betrekking tot afwijkmogelijkheden en wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in het tijdelijk deel omgevingsplan. Deze bepalingen zorgen ervoor dat binnenplanse mogelijkheden die zijn opgenomen in een nog niet vervallen ruimtelijk plan kunnen worden gebruikt onder nieuw recht. Het gaat om binnenplanse afwijkmogelijkheden, wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten die een ruimtelijk plan kon bevatten.

10.3.5 Algemene regels van ruimtelijke aard over gebruik van gronden en bouwwerken

In afdeling 2.4 zijn algemene regels van ruimtelijke aard over gebruik van gronden en bouwwerken opgenomen. Deze regels gaan over onderwerpen die gebruiksdoel overstijgend zijn. Ze zijn van toepassing op meerdere vormen van ruimtelijk gebruik. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Inrichten en gebruik van bij een hoofdgebouw behorend erf en erfbebouwing
- Parkeernormen voor auto's, scooters en fietsen bij gebruik van gronden en bouwwerken
- Ondergeschikte en additionele vormen van gebruik
- Wijzigen van het gebruik als niet-geluidgevoelig gebouw naar een gebruik als geluidgevoelig gebouw (vergunningplicht)
- Beperkingen voor beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico
- Beperkingen voor zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen en kwetsbare en beperkt kwetsbare locaties in een beperkingengebied vuurwerk (gereserveerd)

- Beperkingen voor zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen en kwetsbare en beperkt kwetsbare locaties in een beperkingengebied ontplofbare stoffen (gereserveerd)

Deze regels zijn niet op één specifiek gebruiksdoel vast te pinnen. Ze hebben betrekking op uiteenlopende gebruiksdoelen, en zijn dan ook veelal binnen heel Amsterdam van toepassing.

Een aantal onderdelen vraagt op deze plaats een nadere toelichting. Voor de overige onderwerpen kan hier worden volstaan met een verwijzing naar de artikelgewijze toelichting.

Parkeernormering auto's

In subparagraaf 2.4.3.1 zijn regels opgenomen over het aantal parkeerplaatsen dat bij het gebruik van gronden en bouwwerken feitelijk op eigen terrein beschikbaar mag en moet zijn ten behoeve van het gebruik. De regeling is een vertaling van het beleid zoals vastgesteld in de Nota parkeernormen Auto 2017 (hierna: Nota parkeernormen). In de Nota parkeernormen is reeds een voorschot genomen op de wijze van regeling in het omgevingsplan. Beoogd is te komen tot een integrale wijze van normering. Met de komst van één omgevingsplan voor heel de gemeente kunnen de normen direct in het omgevingsplan worden opgenomen. Een wijziging van in de norm werkt dan voor alle gevallen waarop de normen van toepassing zijn automatisch door naar alle gebieden waar die norm op grond van het omgevingsplan van toepassing is. Een werkwijze zoals die onder de Wet ruimtelijke ordening werd gehanteerd, waarbij in bestemmingsplannen een open norm werd opgenomen, die nader werd ingevuld door een beleidsregel, is niet langer nodig.

De regels hebben betrekking op heel Amsterdam. In zijn algemeenheid geldt dat het gebruik van gronden en bouwwerken passend moet zijn binnen het gebruiksdoel en de daaromtrent gestelde regels over gebruik. Welk gebruik van gronden en bouwwerken op een bepaalde locatie is toegestaan, volgt uit de regels zoals opgenomen in afdeling 3.2. Bij dat gebruik dient een bepaald aantal parkeerplaatsen beschikbaar te zijn op het eigen terrein. Hiermee wordt uitgedrukt dat de zorg voor het aantal parkeerplaatsen dat beschikbaar dient te zijn voor vormen van gebruik voor de ondernemer, verhuurder, de bewoner, beperkt blijft tot het eigen terrein. De zorg over het aantal parkeerplaatsen dat in de openbare ruimte beschikbaar mag of moet zijn, ligt bij de beheerder die gaat over de inrichting van die openbare ruimte.

Verder gaat het om het aantal parkeerplaatsen dat beschikbaar mag en moet zijn. Daarmee wordt uitgedrukt dat het aantal parkeerplaatsen zowel door een ondergrens als een bovengrens wordt bepaald. Die onder- en bovengrens kunnen een bandbreedte inhouden, maar kunnen ook dezelfde zijn. De bovengrens strekt er mede toe de automobiliteit terug te dringen. De ondergrens dient ertoe te voorzien in de minimale behoefte, zodat geen onevenredige parkeerdruk ontstaat. De minimale parkeernorm kan ook een norm van nul parkeerplaatsen inhouden. Er bestaat in dat geval geen verplichting om parkeerplaatsen ten behoeve van het planologisch gebruik te realiseren. De beleidsmatige onderbouwing van deze balans is opgenomen in het op enig moment geldende parkeernormenbeleid.

Het gaat om parkeerplaatsen die feitelijk beschikbaar mogen en moeten zijn. Een op eigen terrein met markeringen als parkeerplaats aangegeven plaats waar een betonnen plantenbak staat, is geen parkeerplaats die feitelijk beschikbaar is. Dat is bijvoorbeeld van belang wanneer vanwege een wijziging van het gebruik het aantal parkeerplaatsen naar beneden moet worden bijgesteld. Elke maatregel die erin voorziet dat het feitelijk gebruik van een parkeerplaats onmogelijk wordt gemaakt, kan daarin voorzien. Er hoeft in die gevallen geen sprake te zijn van een onomkeerbare maatregel.

Tot slot gaat het om het aantal parkeerplaatsen dat beschikbaar mag en moet blijven. Uitgangspunt voor de regeling is de bestaande situatie. De regels in dit onderdeel hebben betrekking op het wijzigen van die bestaande situatie. Dit vraagt een wat meer uitgebreide toelichting.

In de Nota parkeernormen worden drie verschillende beoordelingssituaties onderscheiden:

a. Sloop/nieuwbouw: als een pand wordt gesloopt en op dit perceel een nieuw pand wordt gebouwd.
b. Nieuwbouw: als een pand wordt gebouwd op een perceel zonder bebouwing.
c. Transformatie: Er is sprake van transformatie als een bestaand pand een andere functie krijgt. Het gaat uitsluitend om veranderingen van wonen naar een andere functie dan wonen, van kantoor naar een andere functie dan kantoor, of van een voorziening niet zijnde wonen of kantoor naar wonen of kantoor. Alleen in geval van die wijzigingen is sprake van transformatie als bedoeld in de Nota parkeernormen. Verbouwingen aan een bestaand pand om dit geschikt te maken voor zo een nieuwe functie, of het daarvoor verhogen van een bestaand pand met één of meerdere verdiepingen is geen nieuwbouw, maar valt onder transformatie.

Het gaat telkens om wijziging van de bestaande situatie. Uitgangspunt van het beleid, en ook van de voorgestelde regeling, is dat de bestaande situatie (voor zover legaal) mag worden voortgezet. De voorgestelde regeling is dan ook gericht op wijziging van de bestaande situatie. Er worden drie gevallen van wijziging onderscheiden, dien binnen de regels van dit omgevingsplan en de daarbij gestelde voorwaarden mogelijk zijn.

Allereerst is het mogelijk dat een initiatiefnemer het bestaand gebruik wil wijzigen in een andere vorm van gebruik die op grond van de regels van het omgevingsplan eveneens is toegestaan (we kennen dat onder de Wro als een vorm van gemengde bestemming). In bepaalde gevallen is dan sprake van transformatie zoals bedoeld in de Nota parkeernormen. Voor die gevallen waarin het omgevingsplan reeds voorziet de nieuwe vorm van planologisch gebruik, bevat artikel 2.13 de regels voor deze wijziging.

Ten tweede is het mogelijk dat een initiatiefnemer het bestaande aantal parkeerplaatsen op eigen terrein wil wijzigen, zonder dat het planologisch gebruik op het perceel wijzigt. Deze vorm van wijziging wordt in de Nota parkeernormen niet expliciet genoemd, maar is wel relevant. Artikel 2.15 geeft hiervoor de regels.

Ten derde zullen er initiatieven zijn die voorzien in nieuwbouw of sloop-nieuwbouw. In dat geval zal een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig zijn. Beoordelingsregels over parkeernormering zijn gesteld in onderdeel 4.2.4.2.3. Voor zover een aanvraag om een bouwvergunning tevens ziet op een ander dan het bestaand gebruik, dan kan sprake zijn van een wijziging van gebruik dat in de Nota parkeren als transformatie wordt gezien. De beoordeling aan de daarop van toepassing zijnde normen wordt in dat geval meegenomen in de aanvraag van de bouwvergunning. Nadat een bouwwerk is vergund en gerealiseerd is sprake van een bestaande situatie. Vanaf dat moment zijn de regels zoals gesteld in dit onderdeel 2.4.3.1 van toepassing.

Het zijn de hiervoor genoemde drie wijzigingen waarover in het omgevingsplan met betrekking tot parkeernormering regels worden gesteld. Er wordt geen algemene regel gegeven die stelt dat bij planologisch gebruik aan de parkeernormen moet worden voldaan. Dat zou er immers toe leiden dat bij elke wijziging van de norm ook bestaande situaties in overeenstemming moeten worden gebracht met de nieuwe norm. Dat is niet wenselijk. Bestaande rechten worden gerespecteerd. Met betrekking tot het voortzetten van de bestaande situatie bevat het omgevingsplan op het punt van parkeernormering geen regels, en dat is dus zonder meer toegestaan.

Uitgangspunt is dat in navolging van het huidige beleid een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende typen locatie, met elk een eigen parkeernormering. Het gaat om de volgende gebieden:

A-locaties: kenmerken zich door een zeer goede OV-bereikbaarheid. Gebieden die dicht bij een intercitystation zijn als A-locatie aangemerkt. Ook de binnenstad van Amsterdam en de Wibautas zijn als A-locatie geclassificeerd. In deze gebieden schrijft de gemeente alleen een maximumparkeernorm voor.

B-locaties: hebben goed openbaar vervoer, maar liggen verder van de intercitystations af. Het grootste deel van Amsterdam wordt als B-locatie geclassificeerd. Hier kiest de gemeente ervoor om naast een

maximumparkeernorm ook een minimumparkeernorm te hanteren. Ontwikkelaars worden verplicht om bij nieuwbouw een minimum aantal parkeerplaatsen op eigen terrein te realiseren.

C-locaties: bestaan uit Landelijk Noord, Driemond, het Havengebied en een aantal bedrijventerreinen en sportlocaties. De bereikbaarheid per openbaar vervoer is minder goed dan in de rest van de stad. Bij nieuwbouwplannen in deze gebieden is maatwerk nodig. Het kan zijn dat de gemeente eist dat het parkeren op eigen terrein opgelost wordt, maar ook het parkeren op straat kan een optie zijn.

De onderscheiden locaties worden door middel van aanduidingen in het omgevingsplan aangegeven. Het is dan duidelijk welke locatie-type op een specifieke locatie van toepassing is. Het digitale stelsel maakt het mogelijk dat de toepasselijke normen aan de betreffende locaties worden verbonden. Daardoor worden per onderscheiden locatie alleen die normen zichtbaar die ook daadwerkelijk van toepassing zijn. Het streven is op termijn hierin te voorzien.

De onderscheiden gebieden hoeven overigens niet beperkt te worden tot de bovengenoemde drie gebieden. Er kunnen meerdere gebieden worden aangewezen (denk aan de Haven-Stad norm van maximaal 0,2 parkeerplaatsen per woning etc.). Deze opsomming is uit te breiden, maar vormt een uitgangspunt. Uitbreiding moet wel gebeuren via dit artikel in combinatie met bijlage V.

Uitgangspunt bij die onderverdeling zijn de bestaande A-, B- en C-locaties. Het is echter mogelijk dat bij nieuwe gebiedsontwikkelingen of transformatie op basis van een specifieke afweging andere normen, of bijvoorbeeld een gebiedsnorm, meer gewenst zijn. Ook in dergelijke gevallen kan de afwijkende norm aan de desbetreffende locatie worden gekoppeld. Hetzelfde geldt uiteraard ook voor bestaande ontwikkelingsgebieden waarvoor het voorheen van toepassing zijnde bestemmingsplan voorzag in een specifieke norm, en waarbij de ontwikkeling nog niet is afgerond. Ook in dat geval is nodig dat (indien gewenst) de afwijkende norm specifiek van toepassing wordt verklaard. Pas wanneer de ontwikkeling is afgerond is immers sprake van een bestaande situatie die, ongeacht de algemeen geldende parkeernorm, in stand gehouden mag worden.

Voor wonen en kantoren geldt een minimale en/of maximale norm per A-, B- of C-locatie. Voor voorzieningen wordt verwezen naar de kencijfers van de CROW gecombineerd met de actuele Amsterdamse gegevens over de verkeersgeneratie van specifieke functies.

In de regeling is een mogelijkheid opgenomen om door middel van een maatwerkvoorschrift af te kunnen wijken van de gegeven normen. Daaraan kan toepassing worden gegeven wanneer naar het oordeel van het gevoegd gezag:

- op andere wijze in voldoende mate in parkeergelegenheid wordt voorzien;
- sprake is van een bestaand gebouw of van bestaande gebouwde parkeervoorzieningen en het voldoen aan de parkeernorm op overwegende bezwaren stuit; of
- het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit.

Een belanghebbende kan verzoeken om een maatwerkvoorschrift. Met het oog daarop zijn aanvraagvereisten opgenomen.

Opgemerkt wordt nog dat er ook initiatieven zijn voor wijziging van gebruik of nieuwbouw die niet rechtstreeks passend of vergunbaar zijn binnen de regels van dit omgevingsplan. In dat geval kan een initiatiefnemer een aanvraag indienen voor een buitenplanse omgevingsvergunning. Bij de beoordeling van die aanvraag zal eveneens worden gekeken naar het aantal parkeerplaatsen voor auto's dat bij het planologisch gebruik van gronden en bouwwerken op eigen terrein feitelijk beschikbaar dient te zijn ten behoeve van dat planologisch gebruik. Het verdient aanbeveling dat de normen zoals die in het omgevingsplan worden opgenomen, ook als beleidsregel vast te stellen als zijnde van toepassing op buitenplanse omgevingsvergunningen. Sowieso zal, zolang nog niet alle bestemmingsplannen binnen

Amsterdam zijn komen te vervallen, nodig zijn dit bij aanpassing van de normen ook te doen voor die bestemmingsplannen. Voor de huidige normen is dit overigens niet nodig, omdat de vastgestelde Nota al als zodanig geldt.

Wijzigen van het gebruik als niet-geluidgevoelig gebouw naar een gebruik als geluidgevoelig gebouw (vergunningplicht)

Paragraaf 2.4.5 bevat een regeling voor het wijzigingen van het gebruik van een gebouw als niet-geluidgevoelig gebouw naar een gebruik als geluidgevoelig gebouw. Met deze regeling wordt invulling gegeven aan paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Dit onderdeel is van toepassing op het toelaten van geluidgevoelige gebouwen in het geluidaandachtsgebied van een weg, spoorweg of industrieterrein.

Geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige ruimten

De beoordelingsregels hebben alleen betrekking op geluidgevoelige gebouwen. In bijlage I van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt voor wat onder een geluidgevoelig gebouw moet worden verstaan verwezen naar artikel 3.21 van datzelfde besluit. Vanwege het bepaalde in artikel 1.1 van dit omgevingsplan is die begripsbepaling ook van toepassing op dit omgevingsplan.

In artikel 3.21 van het is in het eerste lid bepaald dat een geluidgevoelig gebouw een gebouw of een gedeelte van een gebouw is met een:

a. woonfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan;
b. onderwijsfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan;
c. gezondheidszorgfunctie met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan; of
d. bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan.

In het tweede lid van artikel 3.21 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat het eerste lid niet geldt voor een gedeelte van een gebouw als het omgevingsplan in dat gedeelte van het gebouw geen geluidgevoelige ruimten toelaat, tenzij het gebouw een woonschip of woonwagen is.

Het derde lid bepaalt dat onder een geluidgevoelig gebouw ook wordt verstaan een geluidgevoelig gebouw dat nog niet aanwezig is, maar op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit mag worden gebouwd.

In bijlage I van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt voor een omschrijving van wat een geluidgevoelige ruimte is verwezen naar artikel 3.22 van datzelfde besluit. Daar is bepaald dat een geluidgevoelige ruimte een verblijfsruimte of verblijfsgebied is van een:

a. woonfunctie of bijeenkomstfunctie die een nevengebruiksfunctie is van die woonfunctie;
b. onderwijsfunctie;
c. gezondheidszorgfunctie met bedgebied of bijeenkomstfunctie die een nevengebruiksfunctie is van die gezondheidszorgfunctie; of
d. bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied.

Woonschepen en woonwagens

Zoals uit het voorgaande blijkt, gelden voor woonschepen en woonwagens enkele specifieke regels. Onder een woonschip wordt verstaan een drijvend bouwwerk met een woonfunctie op een locatie die in het omgevingsplan is aangewezen als een ligplaats voor een woonschip (artikel 3.10 Bkl). Onder een woonwagen wordt verstaan een woonfunctie op een locatie bestemd voor het plaatsen van een woonwagen (begripsbepaling in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving). In artikel 3.22 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat een woonschepen en woonwagens geen geluidgevoelige ruimten hebben. Dat betekent dat daar geen binnenwaarden gelden (artikel 3.53 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Artikel 3.23 bepaalt vervolgens dat voor woonschepen en woonwagens de standaardwaarden en grenswaarden voor geluid gelden op de begrenzing van de locatie. Dat wil dus zeggen op de begrenzing van de locatie die als ligplaats voor een woonschip is aangewezen, en op de begrenzing van de locatie die is bestemd voor een woonwagen.

Geluidaandachtsgebieden

De beoordelingsregels gelden verder alleen wanneer een geluidsgevoelig gebouw wordt toegestaan in een geluidaandachtsgebied. Wat onder een geluidaandachtsgebied moet worden verstaan is eveneens bepaald in bijlage I van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Die begripsomschrijving is vanwege artikel 1.1 ook van toepassing op dit omgevingsplan. Verwezen wordt naar artikel 3.20 van datzelfde besluit. In het eerste lid is bepaald dat het gaat om een locatie langs een weg of spoorweg of rond een industrieterrein waarbinnen het geluid hoger kan zijn dan de standaardwaarde in Lden, bedoeld in tabel 3.34 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het tweede lid is bepaald dat op het bepalen van het geluidaandachtsgebied de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing zijn.

Het geluidaandachtsgebied wordt bepaald op basis van de geluidcontour van de standaardwaarde. De rekenmethode om het geluidaandachtsgebied te bepalen is beschreven in bijlage IVc van de Omgevingsregeling. Voor het bepalen van het geluidaandachtsgebied wordt gebruikt gemaakt van de geluidbrongegevens. Bij het bepalen van het geluidaandachtsgebied wordt uitgegaan van een worst case-benadering, zodat zeker is dat alle locaties waarbij de standaardwaarde(n) mogelijk worden overschreden, worden meegenomen in het onderzoek. Dit betekent ook dat het alsnog mogelijk is dat uit het geluidonderzoek blijk dat binnen het geluidaandachtsgebied de standaardwaarde niet wordt overschreden (zie uitgebreider onder: nadere informatie over systematiek wegverkeerslawaai).

Het bepalen van een geluidaandachtsgebied is een rekenkundige exercitie. In artikel 11.52 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat een geluidaandachtsgebied moet worden vastgelegd in het geluidregister. Geluidaandachtsgebieden worden dus niet vastgelegd in het omgevingsplan (zie ook toelichting op artikel 3.20 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Geluidaandachtsgebieden worden als fysiek geografisch gebied vastgelegd. De geluidbrongegevens moeten daartoe worden aangeleverd ten behoeve van het geluidregister, via de Centrale Voorziening Geluidgegevens (CVGG). De Centrale Voorziening Geluidgegevens (CVGG) wordt het digitale systeem voor het uitwisselen van geluidgegevens. Het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn verplicht geluidgegevens via deze voorziening te delen. De voorziening zorgt ervoor dat deze gegevens eenvoudig vindbaar, inzichtelijk en beschikbaar zijn. De CVGG wordt parallel aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ingericht. Naar verwachting komen relevante delen van de CVGG in de toekomst ook in het DSO. Gegevens voor het geluidregister worden aangeleverd met het Informatiemodel Geluid. Dit informatiemodel zal beschikbaar worden gesteld op de website van het Bureau sanering verkeerslawaai.

Totdat de hiervoor bedoelde rekenkundige exercitie heeft plaatsgevonden, zal per aanvraag voor een geluidgevoelig gebouw moeten worden onderzocht of die wel of niet is voorzien binnen het geluidaandachtsgebied. Alleen wanneer dat aantoonbaar niet het geval is, kan beoordeling op grond van dit onderdeel achterwege blijven.

In artikel 22.273 zoals dat bij wijze van bruidsschat van rechtswege was opgenomen in dit omgevingsplan was de ligging van het aandachtsgebied voor wegen en spoorwegen bepaald. De aanwijzing was gelijk

aan de geluidzone zoals die gedefinieerd werd in de artikelen 74, eerste lid, en 75, eerste lid, van de Wet geluidhinder (eerste lid), of was afgeleid uit de Regeling zonekaart spoorwegen geluidhinder (tweede lid). In de toelichting erbij was aangegeven dat beide bepalingen bij de omzetting van het tijdelijk deel van dit omgevingsplan naar het nieuwe deel van dit omgevingsplan kan worden geschrapt omdat in de Omgevingsregeling zal worden voorzien in regels over de bepaling van het geluidaandachtsgebied. Niet duidelijk is waarom dit artikel was opgenomen, en op welke gevallen de daar aangegeven zones betrekking zouden moeten hebben. De Omgevingsregeling is immers tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking getreden. De daarin opgenomen regels over de bepaling van het geluidaandachtstgebied zijn daarmee bekend en van toepassing. Artikel 22.273 is om die reden geschrapt.

Vergunningplicht

Er is voor gekozen om de definitieve beoordeling of een geluidgevoelig gebouw in een geluidaandachtsgebied aanvaardbaar is te verbinden aan de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken of een omgevingsplanactiviteit wijziging gebruik. Die laatste vergunningplicht geldt voor wijziging naar een vorm van gebruik die passend zijn binnen een ter plaatse geldend gebruiksdoel, maar waarvoor een nadere beoordeling op aanvaardbaarheid vanwege geluid noodzakelijk is.

Zoals ook aangegeven in de toelichting op het Aanvullingsbesluit geluid is er bij wijziging van het omgevingsplan dat op een locatie een geluidgevoelig gebouw toelaat, vaak nog geen gedetailleerde informatie over het te bouwen geluidgevoelige gebouw. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij een omgevingsplan waarin de geluidgevoelige functies alleen in hoofdlijnen zijn aangegeven of zijn gemengd met andere functies. Dan kan het geluid niet goed worden onderzocht, zeker niet als het gaat om meerdere geluidgevoelige gebouwen die elkaar kunnen afschermen of kunnen zorgen voor onderlinge reflecties. Dat probleem werd onder het oude recht vaak opgelost door het onderzoeken van allerlei mogelijke invullingsvarianten voor een plangebied, met alle kosten en tijdsbeslag van dien.

De Omgevingswet biedt echter de mogelijk om het toelaten en het toetsen aan standaard- en grenswaarden door te schuiven naar het moment waarop wel voldoende gegevens beschikbaar zijn. Dat is vaak het moment waarop een omgevingsvergunning voor bouwen kan worden aangevraagd. Daarvoor moet het bouwen van het geluidgevoelige gebouw in het omgevingsplan worden aangemerkt als een omgevingsplanactiviteit. In voorliggend plan is dit in zijn algemeenheid gedaan voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk. Het gebouw wordt dan daadwerkelijk toegelaten door het verlenen van een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Bij die vergunningverlening wordt dan alsnog getoetst aan de regels die in artikel 5.78t en de daaropvolgende artikelen van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn gesteld. De toets wordt in feite doorgeschoven naar de omgevingsvergunning. Voor de feitelijke bouw zijn dan twee vergunningen nodig: één voor de bouwactiviteit (toetsing aan het Besluit bouwwerken leefomgeving) en één voor de omgevingsplanactiviteit.

Dat doorschuiven betekent overigens niet dat bij het toelaten van de geluidgevoelige gebouwen helemaal geen onderzoek nodig is. Bij het op grond van het omgevingsplan op een bepaalde locatie toestaan van functies, is reeds op hoofdlijnen getoetst aan de instructieregels zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarbij is onderzocht of het niet onaannemelijk is dat omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten voor de realisatie van geluidgevoelige gebouwen verleend kunnen worden. Het onderbouwende onderzoek wordt afgestemd op de informatie die op dat moment wel voorhanden is.

Een en ander wordt in dit regelonderdeel verder uitgewerkt en toegelicht. Opgemerkt wordt nog dat niet alleen nieuwe geluidgevoelige gebouwen in een omgevingsplan onder de reikwijdte van deze paragraaf vallen, maar ook vervangende nieuwbouw. Ook daarvoor geldt immers dat het

een omgevingsplanactiviteit bouwwerken betreft waarvoor op grond van artikel 4.7 een vergunningplicht geldt. Voor gebruikswijziging van een niet-geluidgevoelig gebouw naar een geluidgevoelig gebouw is, voor zover daarvoor geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig is, een regeling opgenomen in paragraaf 2.4.5.

Tot slot wordt opgemerkt dat het Besluit kwaliteit leefomgeving ook de mogelijkheid bevat een overschrijding grenswaarde vanwege zwaarwegende belangen toe te staan, bij een niet-geluidgevoelige gevel zonder bouwkundige maatregelen (artikel 5.78aa Bkl). Het betreft een uiterste mogelijkheid om wanneer de grenswaarden worden overschreden en een geluidwerende constructie niet mogelijk is, een geluidgevoelig gebouw toch toe te laten als zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen. Hiermee worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving de meer generieke mogelijkheden van de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en milieubenadering voortgezet. Bij toepassing van deze mogelijkheid kan niet worden volstaan met het afwegen van geluidbeperkende maatregelen die financieel doelmatig zijn. Ook andere, niet doelmatige, maatregelen komen in aanmerking om het geluid te beperken tot de grenswaarde dan wel om de overschrijding van die grenswaarde zoveel mogelijk te beperken. Deze mogelijkheid is in dit regelonderdeel vooralsnog niet opgenomen, omdat het binnen Amsterdam tot op heden niet nodig is gebleken hiervan gebruik te maken. Mocht dit ooit wel het geval zijn, dan kan daarvoor te zijner tijd een specifieke regeling worden getroffen.

Beperkingen voor beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico

PM

10.3.6 Overige algemene regels over het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen (regels, voorheen gesteld door het Rijk)

Afdeling 2.5 tot slot bevat algemene regels over het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen zoals die voorheen door het Rijk waren gesteld. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze regels als rijksregels vervallen, en bij wijze van bruidsschat onderdeel geworden van het omgevingsplan (hoofdstuk 22). Omdat deze regels specifiek gaan over het gebruik van gronden en bouwwerken, zijn deze regels naar in hoofdstuk 2 geplaatst. De belangen die met de betreffende regels worden gediend, zijn met inwerkingtreding van de Omgevingswet niet komen te vervallen. Er is dan ook geen aanleiding gezien de betreffende regels te wijzigen of te laten vervallen.

10.4 Hoofdstuk 3: Ruimtelijke regels over het gebruik van gronden en bouwwerken

10.4.1 Algemeen

Hoofdstuk 3 bevat ruimtelijke regels over het gebruik van gronden en bouwwerken. Met deze regels wordt bepaald welke vormen van gebruik waar zijn toegestaan. Daarmee bevat dit hoofdstuk regels over gebruik zoals die voorheen in bestemmingsplannen werden opgenomen. Anders dan in bestemmingsplannen staat echter niet de bestemming centraal, maar het gebruik zelf. Er wordt niet per bestemming bepaald welke vorm(en) van gebruik daarbinnen zijn toegestaan, maar er wordt vanuit de regels over de onderscheiden vormen van gebruik bepaald waar die zijn toegestaan en onder welke aanvullende voorwaarden. Daarbij wordt dus wel gebruik gemaakt van een locatiegerichte benadering, waarbij door middel van op een 'kaart' (in de DSO-viewer) aangegeven 'gebruiksdoelen' wordt bepaald welke vormen van gebruik op een bepaalde plek zijn toegestaan.

Het gebruiksdoel van locaties

Met de regels in dit hoofdstuk worden aan de gronden en bouwwerken in Amsterdam één of meerdere gebruiksdoelen gegeven. De gebruiksdoelen en de daarop betrekking hebbende regels zijn opgenomen in afdeling 3.2. Elk onderscheiden gebruiksdoel heeft in die afdeling een eigen paragraaf of subparagraaf, met regels die betrekking hebben op dat gebruiksdoel.

Elk gebruiksdoel heeft betrekking op een specifieke vorm van planologisch gebruik die daarbinnen is beoogd. Zo zijn de gronden met het gebruiksdoel wonen bedoeld voor een gebruik ten behoeve van wonen. Dat de afzonderlijke regelingen betrekking hebben op zowel het gebruiksdoel als het gebruik dat daarbinnen is beoogd, volgt ook uit het artikel dat het toepassingsbereik bepaalt, waarmee elk afzonderlijk onderdeel mee begint. Zo wordt in artikel 3.8 bepaalt dat 'paragraaf 3.2.1.1 Wonen' van toepassing is op het gebruiksdoel van locaties ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen' en op het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van wonen.

Daarbij is tevens aangegeven dat het betreffende regelonderdeel alleen geldt ter plaatse van locaties ter plaatse van een bepaalde aanduiding. Die aanduiding betreft een geometrisch bepaald vlak op een digitale kaart. De regels van het regelonderdeel gelden dus alleen daar.

Het artikel dat het toepassingsbereik bepaalt regelt alleen waarover het regelonderdeel gaat. Het regelt nog niet welk waar het betreffende gebruiksdoel geldt, en welk gebruik daar is toegestaan. Dat gebeurt in een ander artikel dat vast onderdeel is van elk regelonderdeel dat gaat over een bepaald gebruiksdoel. Daarin wordt inhoudelijk het gebruiksdoel aan locaties toegekend, en daarbij wordt het daar beoogde gebruik regelt. Zo regelt artikel 3.9 dat de locatie ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen' als gebruiksdoel wonen heeft, en dat de gronden en bouwwerken ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen' mogen worden gebruikt ten behoeve van wonen.

Door te werken met een gebruiksdoel per vorm van gebruik is het mogelijk dat in de DSO-viewer niet alleen locatiegericht kan worden gezocht naar welke vormen van gebruik daar zijn toegestaan, maar dat ook voor een specifieke vorm van gebruik kan worden nagegaan waar die is toegestaan.

Doordat de regels alleen gelden ter plaatse van de aangegeven aanduiding is wel gezorgd dat bijvoorbeeld wonen is toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen', maar daarmee is nog niet bepaald dat wonen op andere locaties niet is toegestaan. Daarvoor zorgt artikel 2.4 in hoofdstuk 2. Dat artikel bepaalt dat het verboden is gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze die niet in overeenstemming is met een in afdeling 3.2 aan een locatie gegeven gebruiksdoel en de daarop betrekking hebbende regels. Artikel 2.4 vormt daarmee als het ware een vangnet, waardoor de regels die gaan over de verschillende gebruiksdoelen alleen hoeven te gelden waar dat gebruiksdoel wel is toegestaan.

In aanvullende artikelen kunnen per regelonderdeel met betrekking tot het beoogde gebruik allerlei extra regels worden gesteld, bijvoorbeeld over omvang en situering van het betreffende gebruik. Verreweg de meeste van die aanvullende regels zijn locatiegericht, en gelden alleen daar waar dat in de regel is aangegeven. De betreffende regel geldt alleen daar.

De gebruiksdoelen en de daarop betrekking hebbende regels vertonen veel gelijkenis met bestemmingen zoals we die kennen uit bestemmingsplannen. De regels bepalen dat een aangegeven locatie dat bepaalde gebruiksdoel heeft, en dat de gronden en bouwwerken mogen worden gebruikt overeenkomstig de daarop betrekking hebbende regels. Anders dan bij in bestemmingsplannen opgenomen bestemmingen, bevatten de regels over het gebruiksdoel alleen regels over gebruik, en niet over bouwwerken. Regels over bouwen en bouwwerken zijn opgenomen in de hoofdstukken 4 en 5. Ook aanlegvergunningplichten zijn elders geregeld, namelijk in hoofdstuk 6. Ook anders dan bij bestemmingen is dat elk afzonderlijk gebruiksdoel betrekking heeft op één specifieke vorm van gebruik. Over die vorm van gebruik bevat het regelonderdeel regels. Waar binnen een hoofdbestemming ook

andere functies in ondergeschikte omvang konden worden toegestaan (bijvoorbeeld detailhandel binnen een woonbestemming), zullen in de systematiek van dit omgevingsplan in dat geval meerdere gebruiksdoelen aan de betreffende locatie moeten worden gegeven. Uiteindelijk komt dat de raadpleegbaarheid van het omgevingsplan ten goede. Het zorgt ervoor dat niet alleen op een locatie kan worden bekeken wat dáár is toegestaan, maar ook dat vanuit de regels kan worden gezocht waar een bepaalde vorm van planologisch gebruik is toegestaan.

Het is goed denkbaar dat een reeds bestaande vorm van gebruik nog niet voorkomt in afdeling 3.2. Dit zal blijken wanneer voor een bepaald gebied het bestemmingsplan wordt vervangen door regels uit onder meer afdeling 3.2. Dat gebeurt bij raadsbesluit. In datzelfde raadsbesluit kan locatiegericht worden voorzien in aanvullende of afwijkende regels voor een bepaalde activiteit. Hetzelfde geldt voor activiteiten waarvoor nog geen regels zijn opgenomen. Indien gewenst kunnen deze bij raadsbesluit worden opgenomen in de regeling.

Onderscheid tussen verschillende vormen van gebruik

Elke onderscheiden vorm van gebruik krijgt een eigen regelonderdeel. Zo bevat paragraaf 3.2.1 regels over wonen, paragraaf 3.2.2 regels over maatschappelijke dienstverlening, paragraaf 3.2.3 regels over zakelijke en administratieve dienstverlening enzovoort. In een aantal van die regelonderdelen wordt de betreffende vorm van gebruik verder onderverdeeld. De verdeling in verschillende vormen van gebruik maakt een goede sturing mogelijk.

Om te bepalen of een bepaald onderscheid relevant is, is gekeken naar de volgende aspecten. Allereerst of een bepaalde activiteit ten opzichte van andere activiteiten relevante verschillen in de effecten op de fysieke leefomgeving heeft. Ten tweede naar de mate van gevoeligheid voor effecten vanuit de fysieke leefomgeving. Ten derde kan het nodig zijn om specifieke vormen van gebruik te onderscheiden omdat de daarvoor geschikte en beschikbare hoeveelheid locaties beperkt zijn. Een beoordeling op basis van bovengenoemde criteria kan leiden tot uiteenlopende normering of beperkingen aan situering tussen verschillende activiteiten die nu nog onder één noemer zijn geplaatst. Ten vierde spelen op de achtergrond ook distributie-planologische aspecten een rol. Het is evident dat het overal toestaan van bijvoorbeeld detailhandel waar dit gelet op de gevolgen voor of vanuit de fysieke leefomgeving mogelijk is, onwenselijk is. Dat zou niet alleen leiden tot een ongebreidelde versnippering van bepaalde functies, maar ook tot een situatie waarin in bepaalde essentiële functies voor hele gebieden zouden verdwijnen. Dat is vanuit distributie-planologisch oogpunt ongewenst. Er moet een zekere mate van planologisch evenwicht zijn, waarbij gestuurd moet worden op omvang van bepaalde activiteiten, en waarbij gezocht moet worden naar de meest optimale positionering ervan. Al deze aspecten hebben betrekking op het evenwichtig toedelen van functies aan locaties.

Toekennen van gebruiksdoelen

Per paragraaf wordt het daarin bedoelde gebruiksdoel geregeld en gereguleerd. In enkele gevallen is de paragraaf onderverdeeld in subparagrafen, en wordt per subparagraaf het daarin bedoelde gebruiksdoel gereguleerd.

Elk van deze onderdelen begint met een artikel waarmee het toepassingsbereik van de betreffende paragraaf worden bepaald. Zie bijvoorbeeld:

> ***Artikel 3.8 Toepassingsbereik***
>
> 1. *Deze paragraaf is van toepassing op:*

a. *het gebruiksdoel van locaties ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen'; en*

b. *het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van wonen.*

2. *Deze paragraaf geldt ter plaatse van locaties ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen'.*

Hiermee wordt bepaald op welk gebruiksdoel het onderdeel van toepassing is, op welke vormen van gebruik, en waar het onderdeel geldt.

Daarop volgt een artikel waarin wordt bepaald waar het betreffende gebruiksdoel geldt, en welk gebruik daar is toegestaan. Zie bijvoorbeeld:

Artikel 3.9 Gebruiksdoel ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen', toegestaan gebruik

1. *De locatie ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen' heeft als gebruiksdoel wonen.*
2. *De gronden en bouwwerken ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen' mogen worden gebruikt ten behoeve van wonen.*

In het eerste lid wordt bepaald welke locaties het betreffende gebruiksdoel hebben. Het tweede lid bepaalt het gebruik dat binnen het betreffende gebruiksdoel is toegestaan. Het verbinden van een gebruiksdoel aan locaties gebeurt door wijziging van het omgevingsplan. De wijziging wordt nadat de gemeenteraad (of indien daartoe gemandateerd: het college) een wijzigingsbesluit heeft genomen gepubliceerd in de landelijke voorzieningen. In de viewer van die landelijke voorziening is op een kaart vindbaar waar welke gebruiksdoelen gelden.

Aanvullende beperkingen gebruik

In de verschillende regelonderdelen zijn aanvullende regels opgenomen met betrekking tot het gebruik dat binnen het gegeven gebruiksdoel is toegestaan. Deze aanvullende regels kunnen nooit betrekking hebben op vormen van gebruik die buiten het toepassingsbereik van het betreffende onderdeel vallen.

Aanvullende beperkingen kunnen algemeen geldend zijn binnen een bepaald gebruiksdoel. Zie bijvoorbeeld:

Artikel 3.12 Het uitoefenen van een beroep of bedrijf aan huis

1. *Het uitoefenen van een beroep of bedrijf aan huis is toegestaan, maar uitsluitend voor zover:*
   a. *het gebruik van de woonruimte en het erf ten behoeve van bewoning overheersend blijft; en*
   b. *het beroep of bedrijf aan huis door de bewoner zelf wordt uitgeoefend.*
2. *Op degene die een beroep of bedrijf aan huis uitoefent berust de bijzondere zorgplicht datgene in het werk te stellen wat redelijkerwijze kan worden verlangd om hinder op de woonomgeving als gevolg van de uitoefening van het beroep of bedrijf aan huis te voorkomen.*
3. *Het bevoegd gezag kan een maatwerkvoorschrift stellen over de uitoefening van een beroep of bedrijf aan huis om onaanvaardbare hinder voor het woon- en leefklimaat tegen te gaan.*

Het uitoefenen van een beroep of bedrijf aan huis is een vorm van gebruik die passend is binnen het gebruiksdoel wonen, maar er gelden wel beperkingen. Deze beperkingen gelden overal waar het gebruiksdoel wonen geldt.

Aanvullende beperkingen kunnen ook een vergunningplicht voor het daadwerkelijk uitoefenen van de toegestane vormen van gebruik inhouden. Met het aan een locatie toegekend gebruiksdoel wordt op die locatie dan al wel voorzien in de daarmee samenhangende vorm van gebruik, maar met het oog op een aantal aspecten is nog een nadere beoordeling van het specifieke geval nodig. Zie bijvoorbeeld:

Artikel 3.60 Vergunningplicht voor bedrijf

1. *Het is verboden zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bedrijf een bedrijf op te richten of de bedrijfsvoering van een bedrijf te wijzigen.*
2. *Het verbod geldt niet voor het wijzigen van een bedrijf als die wijziging niet leidt tot meer uitstoot van geluid, stof en geur.*

De betreffende vergunningplicht is opgenomen in het regelonderdeel dat gronden en bouwwerken met het gebruiksdoel bedrijf reguleert. Binnen die gronden zijn bedrijven in de vorm van industrie, ambacht, groothandel, opslag en transport toegestaan. Maar vanwege de mogelijke effecten op de omgeving is er wel een vergunningplicht opgenomen. Op een vergunningplicht zijn tevens beoordelingsregels en aanvraagvereisten opgenomen. Veelal gelden er ook uitzonderingen op die vergunningplicht. De keuze voor de vergunningplicht wordt in onderdelen waar die is opgenomen gemotiveerd in de artikelgewijze toelichting. Bij de wijziging van het omgevingsplan waarmee een gebruiksdoel aan een locatie wordt gegeven, kan bij de motivering van dat wijzigingsbesluit worden rekening gehouden met de vergunningplicht, en de nadere beoordeling die die mogelijk maakt.

Aanvullende locatiegerichte beperkingen gebruik

Aanvullende regels kunnen ook locatiegericht zijn. Zo kunnen ze betrekking hebben op omvang en situering van het toegestane gebruik op bepaalde locaties. Zie bijvoorbeeld:

Artikel 3.10 Omvang en situering van wonen

1. *Ter plaatse van de aanduiding 'maximum bruto-vloeroppervlakte wonen' is de maximum bruto-vloeroppervlakte die ten behoeve van wonen mag worden gebruikt de daar bepaalde waarde.*
2. *Ter plaatse van de aanduiding 'aantal woningen' is het maximum aantal woningen de daar bepaalde waarde.*
3. *Ter plaatse van de aanduiding 'bouwlaag waarin wonen is toegestaan' is wonen uitsluitend toegestaan in de daar bepaalde bouwlaag of bouwlagen.*
4. *Ter plaatse van de aanduiding 'bouwlaag waarin wonen niet is toegestaan' is wonen niet toegestaan in de daar bepaalde bouwlaag.*

Er kunnen maxima gesteld worden aan het totale bruto-oppervlakte voor het betreffende gebruik, of aan het maximum aantal eenheden dat is toegestaan. Ook kunnen beperkingen worden gesteld aan de bouwlaag waarin de betreffende vorm van gebruik is toegestaan. Dergelijke beperkingen worden alleen gesteld waar dat met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig is. Deze beperkingen gelden ook alleen ter plaatse van de aangegeven locaties.

Aanvullende regels kunnen ook betrekking hebben op specifieke vormen van gebruik die passend zijn binnen het gebruiksdoel, maar die niet overal binnen dat gebruiksdoel kunnen worden toegestaan. Zo bevat de regeling over detailhandel en consumentgerichte dienstverlening allerlei beperkingen ten aanzien van specifieke vormen van detailhandel.

Zie bijvoorbeeld:

Artikel 3.49 Beperkende regel over waar loketverkoop is toegestaan

De uitoefening van loketverkoop is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'loketverkoop toegestaan'.

Artikel 3.50 Beperkende regel over waar sekswinkels zijn toegestaan

Een sekswinkel is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'sekswinkel toegestaan'.

Van de betreffende vormen van detailhandel is het met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ongewenst dat die overal plaats kunnen vinden waar detailhandel is toegestaan. Ze mogen niet op alle locaties met de aanduiding 'gebruiksdoel: detailhandel en consumentgerichte dienstverlening' worden uitgeoefend, maar alleen op daarbinnen aangegeven locaties.

Aanvullende beperkingen kunnen ook betrekking hebben op het gebruik van specifieke locaties binnen de locaties die een bepaald gebruiksdoel hebben. Zie bijvoorbeeld:

Artikel 3.57 Locaties bedoeld voor grootschalige detailhandelsvestigingen en perifere detailhandel

1. *Ter plaatse van de aanduiding 'uitsluitend grootschalige detailhandel' is detailhandel alleen in de vorm van een grootschalige detailhandelsvestiging toegestaan. Shop-in-shop en verkoop van dagelijkse artikelen zijn binnen een grootschalige detailhandelsvestiging niet toegestaan.*
2. *Ter plaatse van de aanduiding 'uitsluitend perifere detailhandel' is detailhandel alleen in de vorm van perifere detailhandel toegestaan.*

Dergelijke locatiegerichte beperkingen worden opgenomen wanneer dat met het oog op een evenwichtige toedeling van functies op locaties nodig is. In het voorbeeld van het hiervoor staande artikel is dat het geval voor het toestaan van detailhandel op bijvoorbeeld bedrijventerreinen. Als daar detailhandel is toegestaan, dan moet die toestemming beperkt blijven tot perifere vormen van detailhandel. Het tweede lid zorgt hiervoor. Nadat aan de betreffende locatie naast de aanduiding 'gebruiksdoel: detailhandel en consumentgerichte dienstverlening' én de aanduiding 'uitsluitend perifere detailhandel' zijn gegeven, bepaalt dit tweede lid dat andere vormen van detailhandel zijn uitgesloten.

Motivering van het rechtsgevolg

Pas bij wijziging van het omgevingsplan waarmee voor een locatie nieuwe gebruiksdoelen gaan gelden, of bestaande gebruiksdoelen worden gewijzigd, ontstaat er een rechtsgevolg. Door het op een locatie laten gelden van een nieuw gebruiksdoel mag daar een nieuwe vorm van gebruik plaatsvinden. Of door het laten vervallen van een gebruiksdoel is een voorheen toegestane vorm van gebruik niet langer toegestaan. De bestuurlijke en juridische onderbouwing van de rechtsgevolgen van die wijzigingen wordt opgenomen in de motivering bij het betreffende wijzigingsbesluit. Dat geldt ook voor de locatiegerichte doorwerking van locatiegerichte regels.

10.4.2 Algemene bepalingen

Het hoofdstuk begint met een afdeling 'Algemeen'. Het bevat een artikel waarin het toepassingsbereik van dit hoofdstuk is bepaald. Aangegeven is dat de regels in dit hoofdstuk betrekking hebben op het gebruiksdoel van locaties en het gebruik van gronden en bouwwerken. Daarbij is aangegeven dat dit hoofdstuk niet van toepassing ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen'. Daar wordt het gebruiksdoel van gronden en bouwwerken bepaald door de bestemming die op grond van het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan geldt.

Daarnaast bevat deze afdeling meet- en rekenbepalingen die specifiek op dit hoofdstuk van toepassing zijn.

10.4.3 Gebruiksdoelen van locaties, toegestaan gebruik en regels over dat gebruik

Afdeling 3.2 bevat de daadwerkelijke regels over de gebruiksdoelen van locaties, het toegestaan gebruik en regels over dat toegestane gebruik. De afdeling is onderverdeeld in een groot aantal paragrafen. Een aantal van deze paragrafen, of onderdelen daarvan, vraagt op deze plaats een nadere toelichting.

Bedrijvenregeling (paragraaf 3.2.5)

Noodzaak bedrijvenregeling

Dit onderdeel regelt de vestigings- en uitbreidingsmogelijkheden van bedrijven in verband met het aspect milieuhinder. De regels in deze subparagraaf gelden naast de milieuregels die op verschillende niveaus (Europees, landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau) zijn gesteld. Die regels hebben de bescherming van het milieu als oogmerk. Op basis van de milieuregels moeten bedrijven (en andere milieubelastende activiteiten) alle redelijke maatregelen treffen om gevolgen voor het milieu te voorkomen. Ook als een bedrijf volledig voldoet aan de milieuregels, kan het enige hinder naar de omgeving veroorzaken. Teneinde een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te borgen moet een aanvullende afweging plaatsvinden tussen de toe te laten bedrijfsactiviteiten in relatie tot de gevoelige functies. Met betrekking tot het aspect milieuhinder worden de vestigings- en uitbreidingsmogelijkheden van bedrijven in dit omgevingsplan geregeld via de systematiek van milieuhindercategorieën, zoals die voorheen was vastgelegd in de brochure Bedrijven en milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Hoewel de VNG deze brochure inmiddels heeft ingetrokken, blijft Amsterdam deze de systematiek als uitgangspunt gebruiken. De Brochure blijkt in de praktijk een goed werkend instrument dat in de afgelopen decennia zijn nut heeft bewezen. Indien nodig, zal de gemeente de Lijst van bedrijfsactiviteiten (opgenomen in Bijlage IV) actualiseren of bijwerken.

Korte samenvatting van de bedrijvenregeling

Onderdeel van de regeling is de Lijst van bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in Bijlage IV. Hierin zijn bedrijfsactiviteiten opgesomd en is de potentiële milieubelasting met betrekking tot de milieuhinderaspecten geluid, geur, gevaar en stof bepaald. De potentiële milieubelasting wordt uitgedrukt in een milieuhindercategorie. De milieuhindercategorieën worden ingedeeld in hoofdcategorieën en in een aantal subcategorieën en lopen op naarmate de milieuhinder toeneemt. Per gebied wordt een maximum milieuhindercategorie bepaald. Van bedrijven die in die aangewezen (of in een lagere) milieuhindercategorie vallen wordt verondersteld dat ze qua milieugevolgen passen in dat gebied. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat bedrijven voldoen aan de milieuregelgeving. De meeste milieuregels zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en in hoofdstuk 10 van dit omgevingsplan te vinden. Voor gemengde gebieden is er een afwijkende systematiek. Hiervoor is een korte lijst van bedrijfsactiviteiten opgesteld die daar inpasbaar zijn.

Uitwerking bedrijvenregeling in dit omgevingsplan

Bedrijven die vallen in de voor een gebied aangewezen of een lagere milieuhindercategorie zijn toegelaten in dat gebied. Dit is als volgt vastgelegd in de regel van dit omgevingsplan. Ten eerste wordt in artikel 3.61, eerste lid een verbodsbepaling opgenomen om zonder omgevingsvergunning een bedrijf op te richten of wijzigen.

De vergunningplicht geldt echter niet voor bedrijven waarvan de bedrijfsactiviteiten in een toegestane milieuhindercategorie vallen (zie artikel 3.62) of die past in de regeling voor gemengde gebieden (zie artikel 3.63). Met een omgevingsvergunning kunnen ook andere bedrijven toegestaan worden die weliswaar in een hogere milieuhindercategorie vallen of die niet in de Lijst van bedrijfsactiviteiten voorkomen, maar die vergelijkbare milieu-emissie hebben als de rechtstreeks toegestane bedrijven (zie artikel 3.64). De vergunningplicht geldt niet voor bedrijven die op het moment van de gelding van deze paragraaf reeds activiteiten verrichtten. Deze bedrijven kunnen zonder vergunning hun bestaande

bedrijfsvoering voortzetten. Het verbod heeft wel betrekking op het wijzigen van de bedrijfsvoering van (bestaande en nieuwe) bedrijven. Wijzigingen in de bedrijfsvoering die niet leiden tot meer uitstoot van geluid, geur en stof behoeven eveneens geen vergunning. Dat is geregeld in het tweede lid van artikel 3.60. Omdat de vergunningplicht ingesteld is om te kunnen sturen op de milieuhinder van nieuwe activiteiten, is er geen aanleiding om 'milieuneutrale' wijzigingen te beoordelen.

Samenhang met vergunning voor Bal-mba's

Onder de Omgevingswet is het mogelijk om in het omgevingsplan een vergunningplicht op te nemen voor bepaalde activiteiten (omgevingsplanactiviteiten). In dit artikel is een verbodsbepaling opgenomen om zonder omgevingsvergunning een bedrijf op te richten of de bedrijfsvoering van een reeds bestaand bedrijf te wijzigen (omgevingsplanactiviteit bedrijf). De verbodsbepaling is gesteld met het oog op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Bij het toelaten van bedrijven op een concrete locatie (door het geven het gebruiksdoel 'bedrijf' aan de betreffende gronden) heeft een afweging van evenwichtige toedeling van functies aan locaties plaatsgevonden.

Deze vergunningplicht staat los van het verbod om zonder vergunning een aangewezen milieubelastende activiteit te verrichten, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid van de Omgevingswet. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn categorieën bedrijfsactiviteiten (en andere milieubelastende activiteiten) aangewezen waarvoor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit vereist is. Dit zijn activiteiten waar niet volstaan kan worden met algemene rijksregels met het oog op het beschermen van het milieu en waar een individuele beoordeling en een belangenafweging moet plaatsvinden die is toegespitst op een concreet geval. In sommige gevallen vraagt het internationaal recht expliciet om een vergunning. Zoals in de inleiding van de toelichting op dit artikel reeds opgemerkt, heeft die vergunning een ander oogmerk (bescherming van het milieu) dan deze vergunning voor de omgevingsplanactiviteit bedrijven (aanvaardbaar woon- en leefklimaat in het kader van evenwichtige toedeling van functies aan locaties). In aanvulling op het voorgaande zijn in de volgende subparagraaf beperkingen gesteld aan de locatie voor de vestiging van bijzondere categorieën bedrijven, zoals bedrijven met veiligheidsrisico's en datacenters.

Nadere toelichting op de Lijst van bedrijfsactiviteiten

De Lijst van bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in bijlage IV bij dit Omgevingsplan is gebaseerd op de Richtafstandenlijsten van milieubelastende activiteiten die als bijlage 1 bij Bedrijven en milieuzonering, editie 2009. Ten aanzien van die lijst is een aantal aanpassingen doorgevoerd.

Ten eerste bevat de lijst in bijlage IV alleen die activiteiten die als 'bedrijf' kunnen worden aangemerkt als bedoeld in deze paragraaf. Activiteiten die onder een ander gebruiksdoel vallen (bv. horeca, onderwijs, zakelijke dienstverlening etc.) komen niet meer terug in de lijst. Voor die activiteiten die niet onder het begrip bedrijf vallen, geldt de bedrijvenregeling niet en wordt de systematiek van milieuhindercategorieën niet gebruikt om te sturen op de vestigingsmogelijkheden. Dat kan anders opgelost worden; of met een aparte vergunningplicht (horeca) of met een toets bij het toelaten van de activiteit op een locatie. Het feit dat een activiteit op de Lijst in bijlage IV voorkomt vormt weliswaar een indicatie dat die activiteit een bedrijf in de zin van deze paragraaf is, maar dat hoeft niet in alle gevallen zo te zijn. Of een activiteit op een locatie als een bedrijf valt te kwalificeren wordt bepaald aan de hand van de begripsbepaling zoals opgenomen in artikel 3.58. Bij sommige activiteiten is het mogelijk dat zowel productie- als kantoorwerkzaamheden plaats vinden. De kantoorwerkzaamheden vallen in principe onder het gebruiksdoel Zakelijk en administratieve dienstverlening (dat is gereguleerd door paragraaf 3.2.3). Onder voorwaarden is het gebruikt van ondergeschikt kantoorruimte bij bedrijven toegestaan (zoals geregeld in artikel 2.25). Het hoofdkantoor van een groot productiebedrijf dat niet ondergeschikt is aan dat productiebedrijf of op een andere locatie is gevestigd is aldus geen bedrijf als bedoeld in deze paragraaf.

Ten tweede is informatie uit de Richtafstandenlijst van de VNG die voor de toepassing van de bedrijvenregeling niet relevant zijn, niet overgenomen. Zo zijn de zogenaamde SBI-codes voor de omschrijving van bedrijfsactiviteiten geschrapt. De Standaard Bedrijfsindeling (SBI) is een indeling van economische activiteiten die het Centraal Bureau voor Statistiek heeft ontwikkeld om bedrijfseenheden in te delen naar hun hoofdactiviteit. De SBI-indeling was de basis voor de Richtafstandenlijst van de VNG. Sinds de laatste actualisatie van de Richtafstandenlijst in 2009 is de SBI-indeling meerdere keren gewijzigd. Omdat de SBI-codes uit de Richtafstandenlijst niet meer corresponderen met de codes die het CBS en de Kamer van Koophandel gebruiken, hebben de verouderde codes geen toegevoegde waarde meer en zijn dus niet overgenomen in de Lijst van bedrijfsactiviteiten. De indeling van activiteiten volgt grotendeels wel de indeling van de SBI-2008.

Ook de indices voor verkeer, visueel, bodem en lucht komen op de lijst van de bedrijfsactiviteiten niet terug. Deze indices werden in het verleden (in Amsterdam noch landelijk) niet toegepast. Tot slot is overige informatie uit de Richtafstandenlijst (zoals welke activiteiten geluidzoneringplichtig zijn, op welke activiteiten het Besluit externe veiligheid inrichting van toepassing was, welke activiteiten in het algemeen continue worden uitgevoerd, etc.) niet overgenomen.

Met betrekking tot de richtafstanden ten aanzien van de verschillende milieuaspecten wordt het volgende opgemerkt. De hoogste afstand bepaalt de milieuhindercategorie die aan een activiteit wordt toegekend. Voor de toelating van bedrijfsactiviteiten is de milieuhindercategorie bepalend. Het zou daarom mogelijk zijn om alleen de milieuhindercategorie te vermelden op de lijst.

De richtafstanden per milieuaspect geven echter waardevolle informatie voor het geval dat een activiteit in een hogere categorie valt dan ter plaatse toegelaten. In die situatie wordt duidelijk welk milieuaspect(en) maatgevend is (zijn) en waar het treffen van eventuele maatregelen nodig kan zijn. Daarom is die informatie behouden.

De richtafstanden zijn bovendien bruikbaar als hulpmiddel in de volgende situaties. Ten eerste kunnen ze gebruikt worden om te bepalen bedrijven uit welke milieuhindercategorie op een bepaalde locatie aanvaardbaar zijn (gelet op de afstand tot bestaande woningen). Ten tweede kunnen ze ook gebruikt worden om te bepalen op welke afstand van bestaande bedrijven (of bedrijventerreinen) nieuwe woningen aanvaardbaar zijn. De afstanden in de lijst zijn indicatief van karakter; de concrete bedrijfsvoering van bedrijven kan aanleiding geven om een kleinere of grotere afstand aan te houden.

De richtafstanden op de lijst zijn geschikt om het woon- en leefklimaat passend bij een rustige woonwijk te behalen. Indien er sprake is van een gemengd gebied met meer 'stedelijk karakter' is het ook aanvaardbaar om de afstanden te 'halveren'. Daarbij wordt de afstand behorend bij één milieuhindercategorie lager aangehouden.

Onderstaande tabel geeft de relatie tussen milieuhindercategorieën en richtafstanden tot gebiedstypen rustige woonwijk en gemengd gebied weer.

Milieuhindercategorie	Richtafstand tot omgevingstype rustige woonwijk	Richtafstand tot omgevingstype gemengd gebied
1	10	0
2	30	10
3.1	50	30
3.2	100	50
4.1	200	100
4.2	300	200
5.1	500	300
5.2	700	500
5.3	1000	700
6	1500	1000

Relatie milieuhindercategorieën en richtafstanden

Vertaling overnachtingsbeleid (paragraaf 3.2.7)

Het Overnachtingsbeleid is van toepassing op verblijfsaccommodaties die verblijf aanbieden van één nacht tot en met twaalf maanden. Het beleid (en ook deze paragraaf) is niet van toepassing op woonruimte of bij woningen behorende erfbebouwing die aangeboden worden voor toeristisch verblijf (vakantieverhuur of B&B). Evenmin is het beleid (en deze paragraaf) van toepassing op short stay. Bij short stay gaat het om het gebruik van woonruimte voor het aanbieden van short stay. Het gebruik van woonruimte en het bijbehorend erf is geregeld in paragraaf 3.2.1.

Het Overnachtingsbeleid is restrictief en heeft betrekking op hotelontwikkeling op locaties waar dit nog niet planologisch is mogelijk gemaakt. Bij de notitie 'Uitwerking Overnachtingsbeleid, deel I', is een kaart gevoegd waarin de gehele gemeente is ingedeeld in twee gebiedstypen, de zogenaamde 'nee' en 'nee, tenzij' gebieden'. Uitsluitend in de 'nee, tenzij' gebieden is hotelontwikkeling onder strikte voorwaarden mogelijk. Zo dient bijvoorbeeld sprake te zijn van een kwaliteitsimpuls voor de omgeving en moet de duurzaamheidstoets worden doorstaan. Er moet sprake zijn van een bijzonder, onderscheidend en innovatief concept, buurtbetrokkenheid en sociaal ondernemerschap. Dit brengt met zich mee dat in de 'nee' gebieden uitsluitend aan locaties met een bestaand hotel en aan locaties waar een hotel op grond van het omgevingsplan (met inbegrip van de 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) is toegestaan, een functie 'hotel' wordt gegeven.

Locaties voor nieuwe hotelontwikkelingen en uitbreidingen van bestaande hotels in 'nee, tenzij' gebieden kunnen uitsluitend worden toegestaan indien voldoende juridisch is geborgd dat het te ontwikkelen hotel aan alle voorwaarden uit het overnachtingsbeleid voldoet. Dit kan bijvoorbeeld via gronduitgifte maar ook via een separate overeenkomst met de grondeigenaar die dit waarborgt. Een buitenplanse vergunning voor een omgevingsplanactiviteit is de andere optie om een nieuwe hotelontwikkeling toe te staan. Ook daarbij is voldoende borging van de voorwaarden van het grootste belang zijn. Op 26 oktober 2021 heeft het college voor de in het beleid aangegeven 'nee-gebieden' de Notitie 'Afremmen hotelgroei door inzet erfpachtinstrument' vastgesteld, inhoudende in nee-gebieden niet wordt meegewerkt aan een wijziging van het erfpachtrecht voor een hotel(uitbreiding), ook al is dit juridisch-planologisch wel toegestaan. Met het hierin geformuleerde beleid wordt invulling gegeven aan het gemeentelijk belang zoals opgenomen in het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging. Bij een wijziging van het omgevingsplan op een locatie waar een hotel juridisch-planologisch wel is toegestaan, maar niet is gerealiseerd, of waar niet van de volledige mogelijkheid gebruik is gemaakt, is het in zijn

algemeenheid de intentie dat die niet benutte juridisch-planologische mogelijkheid komt te vervallen. Of dat daadwerkelijk, kan zal per geval worden afgewogen.

Hoogspanningsverbindingen (paragraaf 3.2.15)

In artikel 5.159, eerste lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat als een omgevingsplan van toepassing is op een locatie voor een hoogspanningsverbinding met een spanning van ten minste 220 kV, het omgevingsplan het tracé van die hoogspanningsverbinding bevat. Het omgevingsplan moet daarbij het gebruik als hoogspanningsverbinding en de daarmee verbonden schakel- en transformatorstations en andere voor die hoogspanningsverbinding noodzakelijke hulpmiddelen toelaten. Met paragraaf 3.2.15 wordt hierin voorzien.

De locaties van de betreffende hoogspanningsverbindingen zijn opgenomen in de Bijlage XV, onder C van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De geometrische begrenzing van de tracés zijn bij ministeriële regeling vastgelegd. In Amsterdam gaat het om het tracé tussen de locaties Beverwijk – Oostzaan – Diemen. Deze verbinding heeft een spanning van 380 kV. Beheerder is Tennet. Zie ook de HoogspanningsNet Netkaart: https://webkaart.hoogspanningsnet.com/index2.php#12/52.3319/5.0151.

Op het grondgebied van Amsterdam bevindt zich ook een bovengrondse hoogspanningsverbinding van 150 kV, met een tracé van Diemen via landelijk noord naar Wormerveer. Hoewel bovengenoemde instructieregel niet geldt voor deze verbinding van 150 kV zijn de regels in deze paragraaf ook van toepassing op deze bovengrondse hoogspanningsverbinding. Omdat het Rijk bevoegd gezag is voor het toelaten van de bovengrondse hoogspanningsverbindingen van tenminste 220 kV, terwijl de gemeente alleen bevoegd is ten aanzien van de aanleg van hoogspanningsverbindingen tot 150 kV wordt het gebruik en de locaties van de verbindingen van tenminste 220 kV en van 150 kV wel apart geregeld. Dat gebeurt in artikel 3.145. Daarmee wordt ook apart uitdrukking gegeven aan de genoemde instructieregel die alleen geldt voor de bovengrondse hoogspanningsverbindingen van tenminste 220 kV.

Hoogspanningsleidingen hebben een elektromagnetische straling. In verband met de gezondheidsrisico's heeft het Rijk in 2005 voorzorgbeleid vastgesteld voor nieuwe situaties rond hoogspanningslijnen. Het Rijk adviseert om bij de vaststelling van ruimtelijke plannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen, dan wel bij wijzigingen daarvan, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, te vermijden dat er nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig verblijven in het gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 microtesla (de magneetveldzone). Dit voorzorgbeleid geldt alleen voor nieuwe situaties bij bovengrondse hoogspanningslijnen. Het geldt niet voor andere bronnen van magneetvelden, zoals ondergrondse kabels, hoogspanningsstations en transformatorhuisjes en ook niet voor bestaande situaties.

Voor de omvang van de magneetveld zone is afstemming met de leidingbeheerder nodig. Er is nog geen nieuw voorzorgbeleid vastgesteld. Er is geen instructieregel voor het opnemen van magneetveldzones van hoogspanningsverbindingen in het omgevingsplan. Magneetveldzones worden daarom niet opgenomen in het omgevingsplan. De toelichting over dit onderwerp is hier dan ook bedoeld om het voorzorgbeginsel onder de aandacht te brengen bij initiatiefnemers met planvorming van nieuwe gevoelige functies voor kinderen nabij hoogspanningsverbindingen.

Deze paragraaf heeft alleen betrekking op hoogspanningsverbindingen van 150 kV en hoger. Voor hoogspanningsverbindingen lager dan 150 kV bestaat geen aanleiding specifieke regels in het omgevingsplan op te nemen die bepalen waar deze zijn toegestaan. In Amsterdam liggen veel ondergrondse kabelverbindingen met een spanning tot 150 kV. De ligging daarvan wordt niet in het omgevingsplan gereguleerd. Voor deze verbindingen geldt geen wettelijke regeling voor aanleg en bescherming en er zijn beleidsmatig ook geen aanwijzingen of aanleidingen om dit te regelen. 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).

10.5 Hoofdstuk 4 Algemene regels over bouwwerken en activiteiten met betrekking tot bouwwerken

10.5.1 Algemeen

In hoofdstuk 4 zijn algemene regels opgenomen over bouwwerken en activiteiten met betrekking tot bouwwerken. Het hoofdstuk begint met een algemeen deel in afdeling 4.1, waarin onder meer het toepassingsbereik en meet- en rekenbepalingen zijn opgenomen. Het hoofdstuk bestaat verder uit verschillende onderdelen, die onder oud recht in verschillende regelingen waren opgenomen.

Zo bevat afdeling 4.2 regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken zoals die voorheen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) of het Besluit omgevingsrecht waren opgenomen. Het betreft onder meer een vergunningplicht voor die activiteit, als ook een regeling voor gevallen waarvoor die vergunningplicht niet geldt. Deze afdeling bevat ook beoordelingsregels, geeft aan waarover vergunningvoorschriften kunnen worden gesteld, en bevat aanvraagvereisten.

Een van de beoordelingsregels bepaalt dat de vergunning alleen wordt verleend, wanneer de aanvraag in overeenstemming is m te de ruimtelijke regels over bouwwerken. Die ruimtelijke regels over bouwwerken zijn in afdeling 5.2 opgenomen. Het betreft regels zoals die voorheen in bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten werden opgenomen, en waaraan aanvragen om een bouwvergunning werden getoetst. Die systematiek wordt voortgezet.

In afdeling 4.3 zijn overige regels over activiteiten met betrekking tot bouwwerken opgenomen. Het betreft regels die voorheen in landelijke wet- en regelgeving waren opgenomen, maar die zijn komen te vervallen. Bij wijze van Bruidsschat zijn deze regels bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel geworden van dit omgevingsplan. Voor zover de regels betrekking hebben op bouwwerken of activiteiten met betrekking tot bouwwerken zijn deze samengebracht in deze afdeling. Het gaat bijvoorbeeld om een specifieke zorgplicht bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden, maar ook om de regeling van het repressief welstandstoezicht.

10.5.2 Algemene bepalingen

Het hoofdstuk begint met een afdeling ‘Algemeen’. Het bevat een artikel waarin het toepassingsbereik van dit hoofdstuk is bepaald. Aangegeven is dat de regels in dit hoofdstuk betrekking hebben op bouwwerken en op het bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken.

Daarnaast bevat deze afdeling enkele overgangsrechtelijke bepalingen met betrekking tot gemeentelijke monumenten en voorbeschermde gemeentelijke monumenten en rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten.

10.5.3 Vergunningplicht voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken

Algemeen

Afdeling 4.2 reguleert de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Dit wordt bepaald in paragraaf 4.2.1. Met die activiteit wordt gedoeld op het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk. Afdeling 4.2 begint met een paragraaf ‘Algemeen’. Afdeling 4.2 bevat voor die activiteit een

vergunningplicht. Die vergunningplicht kent ook uitzonderingen. Voor de betreffende bouwwerken geldt geen vergunningplicht, maar dat betekent niet dat ze zondermeer zijn toegestaan. Dat is alleen het geval wanneer zo ook zijn toegestaan op grond van algemene regels over bouwwerken, zoals opgenomen n hoofdstuk 5. Verder bevat Afdeling 4.2 de beoordelingsregels die op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken van toepassing zijn. De betreffende vergunning kan alleen worden geweigerd wanneer die o grond van die beoordelingsregels niet kan worden verleend. Tot slot bevat deze afdeling ook aanvraagvereisten. Een en ander wordt hieronder nader toegelicht.

Hoofdstuk 4 is in zijn geheel van toepassing op heel Amsterdam. Dat betekent dat in heel Amsterdam dezelfde vergunningplicht met bijbehorende beoordelingsregels van toepassing zijn, maar ook dat overal dezelfde bouwwerken zijn aangewezen waarvoor de vergunningplicht niet geldt. Daar waar sprake kan zijn van een samenloop met regels uit een ruimtelijk plan van het tijdelijk deel omgevingsplan dat nog niet is komen te vervallen, wordt voorzien in voorrangsregel of overgangsbepaling.

Vergunningplicht omgevingsplanactiviteit bouwwerken

In paragraaf 4.2.2 wordt een vergunningplicht in het leven geroepen voor deze activiteit met betrekking tot bouwwerken. Met deze vergunningplicht kan worden gestuurd op de ruimtelijke inpassing van bouwwerken. De vergunningplicht gaat gepaard met beoordelingsregels. Vergunningaanvragen worden aan de hand daarvan beoordeeld. Net als onder oud recht geldt niet voor alle bouwwerken dat ze vergunningplichtig zijn. Voor een aantal bouwwerken is bepaald dat daarvoor geen vergunning is vereist. Dat neemt niet weg dat het bouwen, in stand houden en gebruiken van die bouwwerken alleen is toegestaan wanneer dat passend is binnen algemene regels die over bouwwerken zijn gesteld. Alvorens nader op deze aspecten in te gaan, wordt opgemerkt dat in de Omgevingswet zelf ook een vergunningplicht met betrekking tot bouwwerken is opgenomen (artikel 5.1, tweede lid, onder a, Omgevingswet). Daar waar de regels in dit omgevingsplan betrekking hebben op wat de wetgever wel noemt de 'ruimtelijke bouwactiviteit', heeft de vergunningplicht in de Omgevingswet betrekking op de 'technische bouwactiviteit'.[32]

Knip tussen de ruimtelijke bouwactiviteit en de technische bouwactiviteit[33]

In de voorheen geldende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was voorzien in een vergunningplicht voor bouwactiviteiten waarbij werd getoetst aan zowel regels voor technische bouwkwaliteit als aan 'ruimtelijke regels, zoals de regels van het bestemmingsplan en de gemeentelijke welstandsnota. Met de Omgevingswet is deze gecombineerde toets verlaten. Er is in de Omgevingswet een aparte vergunningplicht in het leven geroepen voor bouwactiviteiten met het oog op een preventieve toets aan de regels voor technische bouwkwaliteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving en een afzonderlijke vergunningplicht. Naast deze vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit kunnen gemeenten in het omgevingsplan een vergunningplicht in het leven roepen voor bouwactiviteiten met het oog op een preventieve toets aan de ruimtelijke regels uit het omgevingsplan. Die vergunningplicht, die dus betrekking heeft op de ruimtelijke bouwactiviteit, is in deze afdeling opgenomen.

De vergunningplicht die betrekking heeft op een toets aan de regels voor technische bouwkwaliteit van het Besluit bouwwerken leefomgeving, is opgenomen in artikel 5.1, tweede lid, onder a van de Omgevingswet. Deze technische vergunningplicht geldt op grond van het genoemde artikellid uitsluitend voor zover het gaat om een in het Besluit bouwwerken leefomgeving aangewezen geval. Voor al het bouwen geldt dat aan de regels voor technische bouwkwaliteit van het Besluit bouwwerken

[32] Staatsblad 2020 400, p. 1174.
[33] Zie ook Staatsblad 2020 400, Nota van Toelichting, paragraaf 3.2.

leefomgeving moet worden voldaan. Dat geldt dus ook voor het bouwen waarvoor geen technische vergunningplicht geldt. Bij vergunningplichtig bouwen wordt het bouwen door het bevoegd gezag in de vergunningprocedure preventief beoordeeld op mogelijke strijd met de van toepassing zijnde technische regels en wordt de vergunning bij dergelijke strijd geweigerd. Bij vergunningvrij bouwen kan het bevoegd gezag bij strijd met de technische regels repressief (tijdens en na de bouw) handhavend optreden.

Gemeenten gaan niet over de regels voor technische bouwkwaliteit. Maar door de 'knip' kan ook in het omgevingsplan een vergunningplicht worden opgenomen die betrekking heeft op het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken. Naast een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit, kan dus een vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken worden opgenomen waarbij getoetst wordt aan de daarover opgenomen regels in het omgevingsplan.

Nu de vergunningplicht voor bouwactiviteiten die betrekking heeft op een toets aan de regels uit het omgevingsplan niet langer op rijksniveau vormgegeven, krijgen gemeenten meer ruimte om deze vorm te geven. Dat betekent dat gemeenten zelf gaan over de afbakening van de vergunningplicht, maar ook over de beoordelingsregels aan de hand waarvan de vergunningaanvragen worden getoetst. In het omgevingsplan Amsterdam is van dat laatste gebruik gemaakt door aanvullende beoordelingsregels op te nemen, bijvoorbeeld met het oog op het voorkomen van onaanvaardbare windhinder of windgevaar.

Vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken

In afdeling 4.2 is deze vergunningplicht voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken opgenomen (paragraaf 4.2.2). Deze vergunning wordt in het omgevingsplan verder aangeduid als *omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken*.

Op deze vergunningplicht geldt een aantal uitzonderingen (paragraaf 4.2.3). Voor de in artikel 4.12 aangegeven gevallen geldt geen vergunningplicht. Dat betekent echter nog niet dat ze dus zijn toegestaan. Ook voor bouwwerken die vergunningvrij zijn geldt dat ze moeten passen binnen de ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals opgenomen in afdeling 5.2. Alleen als dat het geval is, mogen ze zonder vergunning worden uitgevoerd.

In afdeling 4.2 zijn ook de beoordelingsregels met betrekking tot de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken opgenomen (paragraaf 4.2.4). Aanvragen worden beoordeeld op:

a. passendheid binnen de ruimtelijke regels voor bouwwerken (subsubparagraaf 4.2.4.2.1);
b. het uiterlijk van het bouwwerk (subsubparagraaf 4.2.4.2.2);
c. normering autoparkeerplaatsen en fietsstalling (subsubparagraaf 4.2.4.2.3);
d. toelaatbare kwaliteit van de bodem bij bodemgevoelige gebouwen op een bodemgevoelige locatie (subsubparagraaf 4.2.4.2.4);
e. windhinder en windgevaar (subsubparagraaf 4.2.4.2.5);
f. de aanvaardbaarheid van geluidbelasting bij geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden (subsubparagraaf 4.2.4.2.6);
g. (grond)watereffecten bij ondergrondse bouwwerken (subsubparagraaf 4.2.4.2.7);
h. Externe veiligheidsaspecten bij beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico (subsubparagraaf 4.2.4.2.8).

Een beoordeling aan bouwtechnische vereisten, is niet opgenomen. Dat betreft immers de technische bouwactiviteit, die wordt gereguleerd door het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Ten opzichte van de beoordelingsregels zoals die in de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht waren opgenomen, is er een aantal beoordelingsaspecten bijgekomen. De reden daarvoor is dat die beoordeling beter is te doen op het detailniveau van de concrete bouwaanvraag. Zo is de mate waarin windhinder of windgevaar kan optreden niet alleen afhankelijk van het bouwvolume,

maar ook van het architectonisch ontwerp. In andere gevallen is gekozen voor een beoordelingsregel omdat dit de mogelijkheid biedt daaraan flexibiliteitsregels te verbinden waarmee kan worden afgeweken van een algemeen geldende norm. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de beoordeling aan parkeernormen.

Gekoppeld aan de beoordelingsregels zijn ook de mogelijkheden bepaald tot het aan de vergunning verbinden van voorschriften. Het doel van die voorschriften moet altijd samengaan met het oogmerk van de betreffende beoordelingsregel.

In afdeling 4.2 zijn tot slot ook de aanvraagvereisten opgenomen die van toepassing zijn op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken (paragraaf 4.2.5). De aanvrager moet voldoen aan deze vereisten om een ontvankelijke vergunningaanvraag in te dienen. De aanvraagvereisten hebben betrekking op aan te leveren stukken, aan de hand waarvan de beoordeling op grond van de beoordelingsregels kan plaatsvinden.

Ruimtelijke bouwactiviteiten, gereguleerd door het Rijk

Hoewel gemeenten met de 'knip' zelfstandig een vergunningplicht voor ruimtelijke bouwactiviteiten in het leven kan roepen, heeft het Rijk voor een beperkt aantal bouwwerken zelf bepaald dat die zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken zijn toegestaan. Het betreft de bouwwerken zoals aangegeven in artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Die zijn op grond van dat artikel zonder vergunning overal toegestaan. Het omgevingsplan kan daarover geen beperkende regels bevatten. De vergunningplicht is hierop in beginsel dan ook niet van toepassing. Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat echter ook weer uitzonderingen op artikel 2.29, namelijk wanneer de activiteit plaatsvindt in, aan, op of bij een gemeentelijk monument, voorbeschermd gemeentelijk monument, provinciaal monument, voorbeschermd provinciaal monument, rijksmonument of voorbeschermd rijksmonument. Op grond van artikel 2.30 van het Besluit bouwwerken leefomgeving is artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving dan niet van toepassing. Dat betekent dat het omgevingsplan daarop dan alsnog van toepassing is. In dit omgevingsplan zijn deze bouwwerken in dat geval niet vergunningvrij gemaakt, maar vergunningplichtig, waarbij de beoordeling beperkt blijft tot het belang van het behoud van cultureel erfgoed (zie artikel 4.23 van dit omgevingsplan).

Bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken

De vergunningpplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken, zoals opgenomen in dit omgevingsplan, heeft niet alleen betrekking op het bouwen van een bouwwerk, maar ook op het in het in stand houden en gebruiken van dat te bouwen bouwwerk. Deze omschrijving wijkt af van de omschrijving in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, van de voorheen geldende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Met deze nieuwe omschrijving wordt expliciet gemaakt dat deze vergunningplicht niet alleen ziet op een toestemming om het bouwwerk te mogen bouwen maar eveneens ziet op het in stand mogen houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk in overeenstemming met de opgave in de vergunningaanvraag. Hiermee wordt aangesloten op de rechtspraktijk van voor de Omgevingswet en is geen materiële wijziging beoogd. Hiermee wordt, in overeenstemming met de rechtspraktijk van voor de Omgevingswet, gecodificeerd dat bij de vergunningaanvraag wordt getoetst of het voorgenomen gebruik van het bouwwerk niet in strijd is met de hiervoor in het omgevingsplan gestelde regels. Als aannemelijk is dat een bouwactiviteit ten dienste staat van een met het omgevingsplan strijdig gebruik, dan is dit een reden om de vergunningaanvraag mede aan te merken als aanvraag voor een buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. De vergunning moet dan worden geweigerd wanneer die met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties niet kan worden verleend. Als de opgave in de vergunningaanvraag over het voorgenomen gebruik geen aanleiding is om de vergunning te weigeren, mag het bouwwerk in overeenstemming met die opgave worden gebruikt.

Van belang is op te merken dat de vergunningplicht ziet op de combinatie van het bouwen, in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk. Er ontstaat met de nieuwe omschrijving dus geen zelfstandige vergunningplicht voor latere gebruiksveranderingen in het betrokken bouwwerk. Zolang voor een later tot stand te brengen ander gebruik op grond van het omgevingsplan geen afzonderlijke vergunningplicht in het leven is geroepen en het nieuwe gebruik in overeenstemming is met de regels voor het gebruik van bouwwerken uit het omgevingsplan, is er een binnenplanse noch buitenplanse vergunning voor die gebruikswijziging nodig.

Verder is van belang op te merken dat een verleende vergunning voor de desbetreffende omgevingsplanactiviteit voorziet in toestemming voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk, op grond van het omgevingsplan zoals dat luidt ten tijde van de genomen beslissing. Latere wijzigingen in een omgevingsplan, waarbij nieuwe rechtstreeks werkende regels worden toegevoegd, kunnen inbreuk maken op rechten die krachtens een eerder verleende vergunning voor een omgevingsplanactiviteit zijn ontstaan. Dit kan zowel vergunningen voor binnenplanse als buitenplanse omgevingsplanactiviteiten treffen. In hoofdstuk 23 is met betrekking tot die situaties overgangsrecht opgenomen.

Overgangsrecht met betrekking tot binnenplanse afwijkmogelijkheden tijdelijk deel omgevingsplan

In paragraaf 4.2.2 is verder nog een bepaling van overgangsrechtelijke aard opgenomen. In ruimtelijk besluiten, zoals bestemmingsplannen, die zijn vastgesteld onder oud recht waren vaak binnenplanse afwijkmogelijkheden opgenomen. Het overgangsartikel bepaalt dat die mogelijkheid wordt gelijkgesteld met de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Voor een meer inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de artikelgewijze toelichting bij het artikel.

Vergunningvrije bouwactiviteiten

In paragraaf 4.2.3 is een regeling opgenomen voor bouwwerken waarvoor de vergunningplicht omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt. Met deze regeling wordt een voortzetting gegeven aan de situatie onder oud recht. Op grond van de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht waren bouwwerken aangewezen waarvoor geen vergunningplicht voor het bouwen gold (de gevallen zoals opgenomen in artikel 3, bijlage II van het toenmalige Besluit omgevingsrecht). In artikel 4.12 is een soortgelijke regeling opgenomen. Dit artikel 4.12 komt grotendeels in de plaats van artikel 22.27 zoals dat bij wijze van Bruidsschat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel was geworden van dit omgevingsplan. In het eerste lid is bepaald dat voor de daarin aangegeven gevallen, de vergunningplicht omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt. De inhoud van de opgesomde gevallen is ongewijzigd.

Het feit dat een bepaalde bouwactiviteit op grond van dit artikel vergunningvrij is, betekent nog niet dat het dus ook is toegestaan. Dat is alleen het geval wanneer de bouwactiviteit ook in overeenstemming is met de ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals opgenomen in afdeling 5.2. Onder oud recht gold dit ook. Was een bouwwerk, waarvoor geen bouwvergunning nodig was, in strijd met het bestemmingsplan, dan was een vergunning nodig om af te wijken van dat bestemmingsplan (een buitenplanse afwijkvergunning). In die situatie wordt met het tweede lid van artikel 4.12 aanpassing beoogd. Dat tweede lid bepaalt dat het eerste lid uitsluitend van toepassing voor zover het betreffende bouwwerk in overeenstemming is met de ter plaatse geldende ruimtelijke regels voor bouwwerken. Is dat niet het geval, dan bepaalt het tweede lid dat het betreffende bouwwerk dus niet vergunningvrij is. Dat opent de weg om voor deze bouwwerken een binnenplanse afwijkmogelijkheid te creëren, met beperkte beoordelingscriteria. Hierin is voorzien in artikel 4.24. Dit geldt ook voor bouwactiviteiten die vanwege cultureel erfgoed zijn uitgezonderd van artikel 4.12 (zie artikel 4.13).

Beoordelingsregels en vergunningvoorschriften

Aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten worden aan de hand van beoordelingsregels getoetst aan de in het omgevingsplan gestelde regels over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken. In artikel 8.0a van het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat de vergunning moet worden verleend als de activiteit niet in strijd is met de in het omgevingsplan gestelde beoordelingsregels over het verlenen van de vergunning. Buiten het omgevingsplan om kunnen dus geen aanvullende redenen worden gevonden om de vergunning te weigeren. Een vergunningplicht moet dus vergezeld gaan van in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels. De beoordelingsregels die van toepassing zijn op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken zijn opgenomen in paragraaf 4.2.4. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken wordt alleen op die beoordelingsregels getoetst. Een omgevingsplanactiviteit bouwwerken wordt dus niet getoetst aan alle andere regels die in een omgevingsplan zijn gesteld. Ook niet in geval die andere regels een belemmering zouden kunnen opleveren voor het bouwplan. Zo wordt een aanvraag voor een bouwactiviteit niet getoetst aan regels in het omgevingsplan over het kappen van bomen.

Ten opzichte van de beoordelingsregels zoals die onder oud recht op grond van de Wet, algemene bepalingen omgevingsrecht op aanvragen om bouwvergunning van toepassing waren, is het aantal aspecten waarop wordt beoordeeld uitgebreid. Er zijn beoordelingsregels opgenomen met betrekking tot:

- ruimtelijke regels over bouwwerken
- het uiterlijk van het bouwwerk
- normering autoparkeerplaatsen en fietsstalling
- bodemgevoelige gebouwen op een bodemgevoelige locatie
- windhinder en windgevaar
- geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden
- (grond)watereffecten bij ondergrondse bouwwerken
- beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico
- zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied vuurwerk (gereserveerd)
- zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied ontplofbare stoffen (gereserveerd)

De beoordeling op deze meeste van deze aspecten vindt altijd plaats aan de hand van een open beoordelingsnorm. In die gevallen is sprake van een specifiek oogmerk dat is verweven in de beoordelingsregel. Het is met het oog daarop dat aan de vergunning voorschriften kunnen worden verbonden. Zie bijvoorbeeld de beoordelingsregel met betrekking tot windhinder en windgevaar bij hoogbouw:

> ***Artikel 4.37 Beoordelingsregel windhinder en windgevaar bij hoogbouw (30 meter of hoger)***
>
> 1. *Een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken voor een bouwwerk van 30 meter of hoger wordt alleen verleend als het bouwwerk niet leidt tot onaanvaardbare windhinder of windgevaar.*

Het oogmerk van deze beoordelingsregels is het voorkomen van onaanvaardbare windhinder of windgevaar. Voorschriften op grond van deze beoordelingsregel kunnen alleen aan de vergunning worden verbonden met het oog op het voorkomen van onaanvaardbare windhinder en windgevaar.

In subsubparagraaf 4.2.4.2.11 is nog een restbepaling opgenomen waarmee de mogelijkheid wordt gegeven specifieke voorschriften aan de vergunning te verbinden, zonder dat daarvoor een specifieke beoordelingsregel is opgenomen. Er geldt op die aspecten geen specifieke weigeringsgrond, maar wel is mogelijkheid opgenomen met het oog op het aangegeven doel bij wijze van vergunningsvoorschrift een maatwerkvoorschrift te stellen.

Beoordeling aan ruimtelijke regels over bouwwerken

Net als onder oud recht het geval was bij de bouwvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, is voorzien in een preventieve toets aan de algemene ruimtelijke regels over bouwwerken. Die algemene ruimtelijke regels over bouwwerken zijn gesteld in afdeling 5.2. Het gaat om regels waarmee onder meer wordt bepaald waar een gebouw of ander bouwwerk mag komen, en wat de omvang ervan mag zijn. Het volgende artikel voorziet in een toets aan die algemene regels:

> ***Artikel 4.19 Beoordelingsregel aanvraag omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken***
>
> 1. *De omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken wordt alleen verleend als de omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet in strijd is met de in dit hoofdstuk en afdeling 5.2 gestelde regels over bouwwerken en het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken.*

Het tweede lid bevat een regel van overgangsrechtelijke aard, inhoudende dat waar het ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan nog niet is vervallen, de vergunning alleen wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de daarin gestelde regels over bouwwerken en het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken.

Gebruik van bouwwerken

Omdat in paragraaf 5.2.2 ook regels zijn gesteld over het gebruik van bouwwerken, wordt ook daaraan getoetst. Dat geldt ook als in een ruimtelijk plan van het tijdelijk deel omgevingsplan regels over gebruik zijn gesteld. Daarmee wordt een voortzetting beoogd van de praktijk waarin wordt beoordeeld of het voorgenomen gebruik van het bouwwerk voldoet aan de in het omgevingsplan gestelde regels over het gebruik van bouwwerken. De in de rechtspraak ontwikkelde lijn kan hierbij worden voortgezet dat bij de toetsing van een bouwplan aan het omgevingsplan niet alleen wordt bezien of het bouwwerk in overeenstemming met het geldende gebruiksdoel kan worden gebruikt, maar ook of het bouwwerk met het oog op het daarbinnen toegestane gebruik wordt opgericht. Dit houdt in dat een bouwplan in strijd met het gebruiksdoel moet worden geoordeeld als redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zal worden gebruikt voor andere vormen van gebruik dan waarin gegeven de ter plaatse geldende gebruiksdoelen is voorzien.

Binnenplanse afwijkmogelijkheden

Wanneer een voorgenomen bouwwerk waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft niet past binnen de ruimtelijke regels over bouwwerken, dan kan de binnenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet worden verleend. In dat geval moet beoordeeld worden of een buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In subparagraaf 4.2.4.2 is echter ook een aantal binnenplanse afwijkmogelijkheden opgenomen. Daarmee is mogelijk om in de aangegeven gevallen en op basis van een beperktere beoordeling toch een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken te verlenen, ook al is het bouwwerk in strijd met de ruimtelijke regels over bouwwerken.

De mogelijkheid om in afwijking van de ruimtelijke regels over bouwwerken binnenplans een omgevingsvergunning te kunnen verlenen is geregeld in verschillende artikelen. De verschillende

artikelen hebben betrekking op verschillende gevallen, en bevatten elk een eigen beoordelingskader. Er zijn afwijkmogelijkheden opgenomen voor:

- gevallen waarover het nog niet vervallen ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan een uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid bevat (artikel 4.21)
- gevallen waarover het nog niet vervallen ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan een afwijkmogelijkheid bevat (artikel 4.22)
- gevallen, bedoeld in artikel 2.29 van het Besluiten bouwwerken leefomgeving, voor zover die vanwege artikel 2.30 van het Besluit bouwwerken leefomgeving niet vergunningvrij zijn toegestaan (artikel 4.23)
- gevallen, bedoeld in artikel 4.12 van het omgevingsplan, voor zover die vanwege de uitzonderingsregels, opgenomen in artikel 4.13, niet vergunningvrij zijn (artikel 4.24)
- gevallen, aangewezen in artikel 4.26, waarbij het gaat om:
    - bouwwerken, genoemd i artikel 4.12, die vanwege artikel 4.12a niet vergunningvrij zijn
    - bouwwerken die onder de voorheen geldende Wet algemene bepalingen omgevingsplan als zogenoemd 'kruimelgeval' waren aangewezen, en
    - gevallen die voorheen veelal in bestemmingsplannen middels algemene bouwregels of algemene afwijkmogelijkheden konden worden vergund.

Voor een inhoudelijke toelichting wordt kortheidshalve naar de artikelgewijze toelichting bij de betreffende artikelen verwezen.

Het uiterlijk van het bouwwerk

Met de komst van de Omgevingswet is een landelijke regeling voor welstandstoezicht komen te vervallen. Het is aan gemeenten om hiervoor een regeling in het omgevingsplan op te nemen. In het omgevingsplan zijn hiertoe beoordelingsregels voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken opgenomen in paragraaf 4.2.4.3. Naast deze beoordelingsregels zijn in paragraaf 4.3.3 ook regels opgenomen met betrekking tot repressief toezicht van het uiterlijk van bouwwerken op een goede omgevingskwaliteit.

De Omgevingswet laat gemeenten vrij invulling te geven aan het welstandstoezicht. Wel is in artikel 4.19 van de Omgevingswet bepaalt dat als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, de gemeenteraad beleidsregels vaststelt voor de beoordeling of een bouwwerk aan die regels voldoet. Deze beleidsregels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken.

Hiermee wordt de verplichting van artikel 12a van de Woningwet tot het vaststellen van beleidsregels in de vorm van een welstandsnota inhoudelijk voortgezet. Artikel 12a Woningwet bepaalde dat in die welstandsnota in ieder geval de criteria zijn opgenomen die het bevoegd gezag toepast bij de beoordeling of het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk betrekking heeft, zowel op zichzelf beschouwd, als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd zijn met redelijke eisen van welstand.

Anders dan in artikel 12a Woningwet spreekt Artikel 4.19 Omgevingswet alleen nog maar van regels over het uiterlijk van bouwwerken, en niet over uiterlijk en de plaatsing van bouwwerken. Dat neemt niet weg dat het beoordelingscriterium wel betrekking kan hebben op zowel het uiterlijk als de plaatsing van bouwwerken. En over dat laatste kunnen dan eveneens beleidsregels worden vastgesteld (zij het dat daartoe uit artikel 4.19 Omgevingswet geen verplichting volgt).

In de beoordelingsregels die het preventieve welstandstoezicht vervangen, is gekozen om deze betrekking te laten hebben op uiterlijk en plaatsing van bouwwerken. Bepaald is dat de omgevingsvergunning voor een bouwwerk alleen wordt verleend als uiterlijk of plaatsing, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, geen onaanvaardbare afbreuk doet aan een goede omgevingskwaliteit. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de wens de onder oud recht bestaande rechtspraktijk voort te zetten. Dat houdt tevens in dat de ruimte om bij de beoordeling over plaatsing van het bouwwerk mede wordt bepaald door de mate van concreetheid van de ruimtelijke regels over bouwwerken. De beoordeling van het uiterlijk en plaatsing van een bouwwerk dient zich net als onder oud recht te richten naar de bouwmogelijkheden die de ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals opgenomen in afdeling 5.2, bieden.

Hiermee wordt de lijn in de rechtspraak zoals die gold onder out recht, voortgezet. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1139: "Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 10 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1129), dient de welstandstoets zich in beginsel te richten naar de bouwmogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt. Naarmate het bestemmingsplan meer keuze laat tussen verschillende mogelijkheden om een bouwplan te realiseren, heeft het college - met inachtneming van de uitgangspunten van het bestemmingsplan - meer beoordelingsruimte om in het kader van de welstandstoets een ter beoordeling voorliggend bouwplan in strijd met redelijke eisen van welstand te achten zonder dat dat oordeel geacht moet worden te leiden tot een belemmering van de verwezenlijking van de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Indien echter uit de voorschriften en de systematiek van het bestemmingsplan volgt dat zulk een keuze niet of slechts in beperkte mate aanwezig is - met name indien de bebouwingsmogelijkheden daarin gedetailleerd zijn aangegeven - vormt die opzet bij de welstandstoets een dwingend gegeven.".

Een voortzetting van deze lijn houdt concreet in dat naarmate de ruimtelijke regels over bouwwerken in het omgevingsplan, zoals opgenomen in afdeling 5.2, meer keuze laat tussen verschillende mogelijkheden om een bouwplan te realiseren, het college meer ruimte heeft om in het kader van de beoordeling van het bouwplan het bouwplan in strijd te achten met een goede omgevingskwaliteit. Andersom geldt dat indien uit de ruimtelijke regels over bouwwerken volgt dat een keuze niet of nauwelijks aanwezig is, deze bij de beoordeling als dwingend gegeven moeten worden beschouwd.

Normering autoparkeerplaatsen en fietsstalling

In onderdeel 4.2.4.2.3 zijn beoordelingsregels opgenomen met betrekking tot autoparkeerplaatsen en fietsstalling. Artikel 4.30 tot en met 4.32 bevat beoordelingsregels over het aantal parkeerplaatsen voor auto's. De beoordeling vindt in beginsel plaats aan de hand van concrete normen. De regels zijn opgenomen in het onderdeel dat de beoordelingsregels bevat, omdat de mogelijkheid is opgenomen om bij vergunningvoorschrift af te wijken van die concrete normen.

De regeling is een vertaling van het beleid zoals vastgesteld in de Nota parkeernormen Auto 2017 (hierna: Nota parkeernormen). In de Nota parkeernormen is reeds een voorschot genomen op de wijze van regeling in het omgevingsplan. Beoogd is te komen tot een integrale wijze van normering. Met de komst van één omgevingsplan voor heel de gemeente kunnen de normen direct in het omgevingsplan worden opgenomen. Een wijziging van in de norm werkt dan voor alle gevallen waarop de normen van toepassing zijn automatisch door naar alle gebieden waar die norm op grond van het omgevingsplan van toepassing is. Een werkwijze zoals die onder de Wet ruimtelijke ordening werd gehanteerd, waarbij in bestemmingsplannen een open norm werd opgenomen, die nader werd ingevuld door een beleidsregel, is niet langer nodig.

In de Nota parkeernormen worden drie verschillende beoordelingssituaties onderscheiden:

a. Sloop/nieuwbouw: als een pand wordt gesloopt en op dit perceel een nieuw pand wordt gebouwd.

b. Nieuwbouw: als een pand wordt gebouwd op een perceel zonder bebouwing.

c. Transformatie: Er is sprake van transformatie als een bestaand pand een andere functie krijgt. Het gaat uitsluitend om veranderingen van wonen naar een andere functie dan wonen, van kantoor naar een andere functie dan kantoor, of van een voorziening niet zijnde wonen of kantoor naar wonen of kantoor. Alleen in geval van die wijzigingen is sprake van transformatie als bedoeld in de Nota parkeernormen. Verbouwingen aan een bestaand pand om dit geschikt te maken voor zo een nieuwe functie, of het daarvoor verhogen van een bestaand pand met één of meerdere verdiepingen is geen nieuwbouw, maar valt onder transformatie.

Het gaat telkens om wijziging van de bestaande situatie. Uitgangspunt van het beleid, en ook van de voorgestelde regeling, is dat de bestaande situatie (voor zover legaal) mag worden voortgezet. De voorgestelde regeling is dan ook gericht op wijziging van de bestaande situatie. Er worden drie gevallen van wijziging onderscheiden, dien binnen de regels van dit omgevingsplan en de daarbij gestelde voorwaarden mogelijk zijn.

Allereerst is het mogelijk dat een initiatiefnemer het bestaande aantal parkeerplaatsen op eigen terrein wil wijzigen, zonder dat het planologisch gebruik op het perceel wijzigt. Deze vorm van wijziging wordt in de Nota parkeernormen niet expliciet genoemd, maar is wel relevant. Artikel 2.15 geeft hiervoor de regels.

Ten tweede is het mogelijk dat een initiatiefnemer het bestaand gebruik wil wijzigen in een andere vorm van gebruik die op grond van de regels van het omgevingsplan eveneens is toegestaan (we kennen dat onder de Wro als een vorm van gemengde bestemming). In bepaalde gevallen is dan sprake van transformatie zoals bedoeld in de Nota parkeernormen. Voor die gevallen waarin het omgevingsplan reeds voorziet de nieuwe vorm van planologisch gebruik, bevat artikel 2.13 de regels voor deze wijziging.

Ten derde zullen er initiatieven zijn die voorzien in nieuwbouw of sloop-nieuwbouw. Ten derde zullen er initiatieven zijn die voorzien in nieuwbouw of sloop-nieuwbouw. Dit onderdeel 4.2.4.2.3 heeft betrekking op deze gevallen. Anders dan in de Nota parkeernormen wordt geen onderscheid gemaakt tussen nieuwbouw en sloop-nieuwbouw. Uitgezonderd enkele concreet aangewezen vergunningvrije bouwwerken, geldt op grond van artikel 4.7 een vergunningplicht voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk. Die vergunningplicht is van toepassing op nieuwbouw, sloop-nieuwbouw en op uitbreiding van bestaande bebouwing.

De beoordelingsregel zorgt voor een preventieve toetsing aan de geldende parkeernormen bij nieuwbouw. Er vindt geen beoordeling plaats aan de hand van een open norm. De van toepassing zijnde normen zijn concreet bepaald, en vastgelegd in een bijlage bij de regels. Daarmee maken ze onderdeel uit van de regels. Daar waar het ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan nog niet is vervallen, is geregeld dat aan de daarin opgenomen regels over parkeernormering wordt getoetst.

Uitgangspunt is dat in navolging van het huidige beleid een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende typen locatie, met elk een eigen parkeernormering. Het gaat om de volgende gebieden:

A-locaties: kenmerken zich door een zeer goede OV-bereikbaarheid. Gebieden die dicht bij een intercitystation zijn als A-locatie aangemerkt. Ook de binnenstad van Amsterdam en de Wibautas zijn als A-locatie geclassificeerd. In deze gebieden schrijft de gemeente alleen een maximumparkeernorm voor.

B-locaties: hebben goed openbaar vervoer, maar liggen verder van de intercitystations af. Het grootste deel van Amsterdam wordt als B-locatie geclassificeerd. Hier kiest de gemeente ervoor om naast een maximumparkeernorm ook een minimumparkeernorm te hanteren. Ontwikkelaars worden verplicht om bij nieuwbouw een minimum aantal parkeerplaatsen op eigen terrein te realiseren.

C-locaties: bestaan uit Landelijk Noord, Driemond, het Havengebied en een aantal bedrijventerreinen en sportlocaties. De bereikbaarheid per openbaar vervoer is minder goed dan in de rest van de stad. Bij

nieuwbouwplannen in deze gebieden is maatwerk nodig. Het kan zijn dat de gemeente eist dat het parkeren op eigen terrein opgelost wordt, maar ook het parkeren op straat kan een optie zijn.

De onderscheiden locaties worden door middel van aanduidingen in het omgevingsplan aangegeven. Het is dan duidelijk welke locatie-type op een specifieke locatie van toepassing is. Het digitale stelsel maakt het mogelijk dat de toepasselijke normen aan de betreffende locaties worden verbonden. Daardoor worden per onderscheiden locatie alleen die normen zichtbaar die ook daadwerkelijk van toepassing zijn. Het streven is op termijn hierin te voorzien.

De onderscheiden gebieden hoeven overigens niet beperkt te worden tot de bovengenoemde drie gebieden. Er kunnen meerdere gebieden worden aangewezen (denk aan de Haven-Stad norm van maximaal 0,2 parkeerplaatsen per woning etc.). Deze opsomming is uit te breiden, maar vormt een uitgangspunt. Uitbreiding moet wel gebeuren via dit artikel in combinatie met bijlage V.

Uitgangspunt bij die onderverdeling zijn de bestaande A-, B- en C-locaties. Het is echter mogelijk dat bij nieuwe gebiedsontwikkelingen of transformatie op basis van een specifieke afweging andere normen, of bijvoorbeeld een gebiedsnorm, meer gewenst zijn. Ook in dergelijke gevallen kan de afwijkende norm aan de desbetreffende locatie worden gekoppeld. Hetzelfde geldt uiteraard ook voor bestaande ontwikkelingsgebieden waarvoor het voorheen van toepassing zijnde bestemmingsplan voorzag in een specifieke norm, en waarbij de ontwikkeling nog niet is afgerond. Ook in dat geval is nodig dat (indien gewenst) de afwijkende norm specifiek van toepassing wordt verklaard. Pas wanneer de ontwikkeling is afgerond is immers sprake van een bestaande situatie die, ongeacht de algemeen geldende parkeernorm, in stand gehouden mag worden.

Voor wonen en kantoren geldt een minimale en/of maximale norm per A-, B- of C-locatie. Voor voorzieningen wordt verwezen naar de kencijfers van de CROW gecombineerd met de actuele Amsterdamse gegevens over de verkeersgeneratie van specifieke functies.

In de beoordelingsregels is de mogelijkheid opgenomen om bij vergunningvoorschrift van de van toepassing zijnde parkeernormen af te kunnen wijken. Daaraan kan toepassing worden gegeven wanneer naar het oordeel van het gevoegd gezag:

- op andere wijze in voldoende mate in parkeergelegenheid wordt voorzien;
- sprake is van een bestaand gebouw of van bestaande gebouwde parkeervoorzieningen en het voldoen aan de parkeernorm op overwegende bezwaren stuit; of
- het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit.

Bodemgevoelige gebouwen op een bodemgevoelige locatie

De regels voor bouwen op verontreinigde bodem zijn en blijven grotendeels gedecentraliseerd. De gemeente is bevoegd tot het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het Rijk stelt in paragraaf 5.1.4.5 (Bodemkwaliteit) van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels voor de gemeente om te waarborgen dat de gemeente in het omgevingsplan regels stelt die voorkomen dat er onaanvaardbare gezondheidsrisico's ontstaan. Met onderdeel 4.2.4.2.4 wordt met beoordelingsregels die betrekking hebben op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken invulling gegeven aan deze instructieregels. Voor een inhoudelijke toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelgewijze toelichting.

Windhinder en windgevaar

In onderdeel 4.2.4.2.5 zijn beoordelingsregels opgenomen die er aan moeten bijdragen dat als gevolg van nieuwbouw geen onaanvaardbare windhinder of windgevaar zal ontstaan. In de beoordelingsregels is onderscheid gemaakt tussen hoogbouw (30 meter en hoger) en laagbouw (tot 30 meter).

Met de beoordelingsregel wordt voor hoogbouw een concrete invulling gegeven aan de zorg voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Voor hoogbouw geldt dat de aanvraag altijd aan de hand van onderzoek wordt beoordeeld op mogelijke onaanvaardbare windhinder of windgevaar. Windhinder of windgevaar treedt vooral op rond hoge gebouwen. Hier is sprake van verhoogde windsnelheden. Hierdoor kan het verblijf in de directe omgeving van deze gebouwen onaangenaam of zelfs gevaarlijk zijn.

Door onderzoek (computeranimatie of windtunnelonderzoek) kan vooraf worden vastgesteld of bij een bepaald stedenbouwkundig ontwerp windhinder of windgevaar zal optreden. Ook kan bekeken worden welke maatregelen mogelijk zijn om windhinder of windgevaar te voorkomen of te beperken. Of en zo ja in welke mate windhinder of windgevaar op zal treden is in belangrijke mate afhankelijk van het concrete ontwerp en eventuele concrete maatregelen. Dat maakt dat onderzoek naar windhinder pas goed te doen is op het niveau van een bouwaanvraag. Bij wijziging van het omgevingsplan waarmee bepaalde bouwvolumes mogelijk worden gemaakt kan wel worden onderzocht of op voorhand al dan niet onuitvoerbaar zijn, maar de uiteindelijke beoordeling dient te gebeuren in het kader van concrete bouwvoornemens. Daarbij komt dat wanneer bij gebiedsontwikkeling met hoogbouw alleen het eindbeeld maar niet de gefaseerde ontwikkeling ervan wordt onderzocht, tussentijds onaanvaardbare maar op voorhand niet voorziene situaties kunnen optreden. Bijvoorbeeld doordat de fasering anders loopt dan vooraf gedacht, waardoor tijdelijk een onaanvaardbare situatie kan ontstaan. Ook onaanvaardbare situaties die tijdelijk zijn, moeten worden voorkomen.

Of sprake is van onaanvaardbare windhinder of windgevaar wordt beoordeeld aan de hand van onderzoek waaruit blijkt in welke mate windhinder als gevolg van de beoogde bebouwing zal optreden. Daarmee wordt aangesloten op het beslismodel in de NEN norm 8100 voor windhinder en windgevaar .In dat beslismodel is aangegeven dat windonderzoek nodig is bij gebouwen hoger dan 30 meter (zie ook https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingsthema/windhinder/). Daarbij is bepaald dat op het onderzoek de norm NEN 8100 van toepassing is.

Ook bij bebouwing lager dan 30 meter kan windhinder of windgevaar optreden. Dat zal echter sporadisch voorkomen, en vooral het gevolg zijn van de reeds bestaande situatie. In de beoordelingsregels is bepaald dat bij bebouwing lager dan 30 meter de vergunning wordt geweigerd als er bij het bevoegd gezag een redelijk vermoeden bestaat dat de voorgenomen bebouwing zal leiden tot onaanvaardbare windhinder of windgevaar. Het bevoegd gezag moet zich daarbij wel baseren op concrete argumenten. Wanneer sprake is van een redelijk vermoeden, dan kan dat worden weggenomen door de een concreet onderzoek. Wanneer sprake is van een redelijk vermoeden op onaanvaardbare windhinder of windgevaar, dan dient het bevoegd gezag de initiatiefnemer in de gelegenheid te stellen onderzoek te overleggen waaruit de mate van windhinder of windgevaar blijkt. Op deze wijze wordt voorkomen dat voor elk initiatief voor een bouwwerk lager dan 30 meter een onderzoek naar windhinder en windgevaar moet worden overlegd. In verreweg de meeste gevallen zal immers geen sprake zijn van onaanvaardbare windhinder of windgevaar. Alleen wanneer sprake is van een redelijk vermoeden daarop, kan het bevoegd gezag een dergelijk onderzoek eisen.

Geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden

Regelonderdeel 4.2.4.2.6 bevat beoordelingsregels met betrekking tot geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden. Met deze regeling wordt invulling gegeven aan paragraaf 5.1.4.2a.4 van

het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit onderdeel is van toepassing op het toelaten van geluidgevoelige gebouwen in het geluidaandachtsgebied van een weg, spoorweg of industrieterrein. Er is voor gekozen om de definitieve beoordeling of een geluidgevoelig gebouw in een geluidaandachtsgebied aanvaardbaar is te verbinden aan de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Zoals ook aangegeven in de toelichting op het Aanvullingsbesluit geluid is er bij wijziging van het omgevingsplan dat op een locatie een geluidgevoelig gebouw toelaat, vaak nog geen gedetailleerde informatie over het te bouwen geluidgevoelige gebouw. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij een omgevingsplan waarin de geluidgevoelige functies alleen in hoofdlijnen zijn aangegeven of zijn gemengd met andere functies. Dan kan het geluid niet goed worden onderzocht, zeker niet als het gaat om meerdere geluidgevoelige gebouwen die elkaar kunnen afschermen of kunnen zorgen voor onderlinge reflecties. Dat probleem werd onder het oude recht vaak opgelost door het onderzoeken van allerlei mogelijke invullingsvarianten voor een plangebied, met alle kosten en tijdsbeslag van dien.

De Omgevingswet biedt echter de mogelijk om het toelaten en het toetsen aan standaard- en grenswaarden door te schuiven naar het moment waarop wel voldoende gegevens beschikbaar zijn. Dat is vaak het moment waarop een omgevingsvergunning voor bouwen kan worden aangevraagd. Daarvoor moet het bouwen van het geluidgevoelige gebouw in het omgevingsplan worden aangemerkt als een omgevingsplanactiviteit. In voorliggend plan is dit in zijn algemeenheid gedaan voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk. Het gebouw wordt dan daadwerkelijk toegelaten door het verlenen van een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Bij die vergunningverlening wordt dan alsnog getoetst aan de regels die in artikel 5.78t en de daaropvolgende artikelen van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn gesteld. De toets wordt in feite doorgeschoven naar de omgevingsvergunning. Voor de feitelijke bouw zijn dan twee vergunningen nodig: één voor de bouwactiviteit (toetsing aan het Besluit bouwwerken leefomgeving) en één voor de omgevingsplanactiviteit.

Dat doorschuiven betekent overigens niet dat bij het toelaten van de geluidgevoelige gebouwen helemaal geen onderzoek nodig is. Bij het op grond van het omgevingsplan op een bepaalde locatie toestaan van functies, is reeds op hoofdlijnen getoetst aan de instructieregels zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarbij is onderzocht of het niet onaannemelijk is dat omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten voor de realisatie van geluidgevoelige gebouwen verleend kunnen worden. Het onderbouwende onderzoek wordt afgestemd op de informatie die op dat moment wel voorhanden is.

Een en ander wordt in dit regelonderdeel verder uitgewerkt en toegelicht. Opgemerkt wordt nog dat niet alleen nieuwe geluidgevoelige gebouwen in een omgevingsplan onder de reikwijdte van deze paragraaf vallen, maar ook vervangende nieuwbouw. Ook daarvoor geldt immers dat het een omgevingsplanactiviteit bouwwerken betreft waarvoor op grond van artikel 4.7 een vergunningplicht geldt. Voor gebruikswijziging van een niet-geluidgevoelig gebouw naar een geluidgevoelig gebouw is, voor zover daarvoor geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig is, een regeling opgenomen in paragraaf 2.4.5.

Tot slot wordt opgemerkt dat het Besluit kwaliteit leefomgeving ook de mogelijkheid bevat een overschrijding grenswaarde vanwege zwaarwegende belangen toe te staan, bij een niet-geluidgevoelige gevel zonder bouwkundige maatregelen (artikel 5.78aa Bkl). Het betreft een uiterste mogelijkheid om wanneer de grenswaarden worden overschreden en een geluidwerende constructie niet mogelijk is, een geluidgevoelig gebouw toch toe te laten als zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen. Hiermee worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving de meer generieke mogelijkheden van de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en milieubenadering voortgezet. Bij toepassing van deze mogelijkheid kan niet worden volstaan met het afwegen van geluidbeperkende maatregelen die financieel doelmatig zijn. Ook andere, niet doelmatige, maatregelen

komen in aanmerking om het geluid te beperken tot de grenswaarde dan wel om de overschrijding van die grenswaarde zoveel mogelijk te beperken. Deze mogelijkheid is in dit regelonderdeel vooralsnog niet opgenomen, omdat het binnen Amsterdam tot op heden niet nodig is gebleken hiervan gebruik te maken. Mocht dit ooit wel het geval zijn, dan kan daarvoor te zijner tijd een specifieke regeling worden getroffen.

(Grond)watereffecten bij ondergrondse bouwwerken

PM

Beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico

PM

Zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied vuurwerk (gereserveerd)

Gereserveerd

Zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied ontplofbare stoffen (gereserveerd)

Gereserveerd

Bouwen ter plaatse van de aanduiding 'beschermingszone stads- of dorpsgezicht'

PM

Overige vergunningvoorschriften

In subparagraaf 4.2.4.12 is voorzien in de mogelijkheid om met het oog op de erin aangegeven belangen voorschriften aan de vergunning te verbinden. Het gaat om belangen die in het verleden in bestemmingsplannen veelal als in de vorm van een mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen waren geborgd. Deels zijn deze in concrete beoordelingsregels opgenomen met een grondslag om de vergunning te weigeren, maar in een enkel geval is dat niet nodig, en kan worden volstaan met de mogelijkheid voorschriften aan de vergunning te verbinden zonder dat dat gepaard hoeft te gaan met een eventuele weigeringsgrond.

Aanvraagvereisten binnenplanse omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken

In paragraaf 4.2.5 zijnde aanvraagvereisten voor de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken opgenomen.

10.5.4 Vergunningplichtig voor sloopactiviteiten ter plaatse van beschermd stads- of dorpsgezicht

PM

10.5.5 Overige regels over bouwwerken en activiteiten met betrekking tot bouwwerken

Paragraaf 4.3.1 Algemeen

Paragraaf 4.3.2 Verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden

Paragraaf 4.3.3 Bouwen en in stand houden van bouwwerken

Regelonderdeel 4.3.3 komt in de plaats van paragraaf 22.2.3 zoals dat bij wijze van Bruidsschat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel was geworden van dit omgevingsplan. Alle daarin opgenomen artikelen zijn inhoudelijk ongewijzigd overgenomen. De regels in deze paragraaf gaan over bouwwerken. Zij hebben een relatie met de omgeving waarin dit bouwwerk zich bevindt. De regels over aansluitingen op de diverse distributienetten en waterafvoervoorzieningen en over voorzieningen in het kader van hulpverlening kunnen gezien deze relatie met de omgeving waarin het bouwwerk zich bevindt goed in het omgevingsplan geregeld worden. Als er bijvoorbeeld geen distributienet binnen een bepaalde afstand aanwezig is, kan een bouwwerk daar niet op worden aangesloten. Ook de invulling van de manier waarop in bluswater kan worden voorzien en waar een opstelplaats voor een brandweerwagen het beste kan worden gerealiseerd, is sterk afhankelijk van lokale omstandigheden om het bouwwerk heen. Vanwege deze relatie met de omgeving, het feit dat de inhoud van de regels verder strekt dan alleen het bouwwerk zelf en om geen gat te laten vallen in de verplichtingen zoals die voorheen in het Bouwbesluit 2012 waren opgenomen, zijn deze regels voortaan opgenomen in dit omgevingsplan. Opgemerkt wordt dat het afsluiten van gebouwen van het distributienet voor gas en aansluiten op een alternatieve warmtevoorziening één van de onderdelen is van de energietransitie in de gebouwde omgeving, en als zodanig is benoemd in het Klimaatakkoord gebouwde omgeving. Het Klimaatakkoord zal in de komende periode worden uitgewerkt, waarbij wordt bezien welke rol weten regelgeving kan spelen om te komen tot het afsluiten van gebouwen van het aardgas en het aansluiten op duurzame energiebronnen. Deze nieuwe regels zouden worden gesteld met als doel het fossielvrij maken van de energievoorziening in de gebouwde omgeving, en hebben daarmee dus een ander oogmerk dan de in dit omgevingsplan opgenomen aansluitplichten die met het oog op veiligheid en in gevallen gezondheid zijn gesteld. Regels over de aansluiting op aardgas met het oog op bescherming van het milieu en klimaat zullen in de toekomst mogelijk in het Bbl opgenomen gaan worden en waar nodig voorzien van gemeentelijke maatwerkmogelijkheden. Daarnaast zullen er in hetzelfde kader mogelijk regels gesteld gaan worden over de aansluiting van bestaande bouwwerken op warmtenetten, deze regels strekken verder dan de aansluitplicht voor nieuwe gebouwen zoals deze in artikel 4.134 is opgenomen. Het is goed mogelijk dat gemeenten na aanpassing van deze algemene rijksregels, al dan niet met maatwerkmogelijkheden voor gemeenten, de regels in het omgevingsplan daar op moeten afstemmen of de geboden maatwerkmogelijkheden zullen gaan benutten. De regels in deze afdeling zullen dus naar verwachting de komende jaren ook lokaal ingezet kunnen gaan worden om de energietransitie op onderdelen te instrumenteren.

Paragraaf 4.3.4 Hemelwaterafvoer bij bouwwerken

PM

10.6 Hoofdstuk 5 Ruimtelijke regels over bouwwerken

Hoofdstuk 5 bevat ruimtelijke regels over bouwwerken. Het betreft regels over bouwwerken zoals die onder oud recht veelal in bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten werden gesteld. Gedacht

kan worden aan regels waar een gebouw mag komen, welke hoogte het gebouw mag hebben en welk oppervlakte het gebouw mag hebben. Deze meeste van deze regels krijgen pas juridisch effect wanneer het nog geldende ruimtelijk besluit, zoals dat onderdeel is geworden van het omgevingsplan van rechtswege, wordt vervangen.

Het hoofdstuk begint met een afdeling 'Algemeen'. Het bevat een aantal artikelen over het toepassingsbereik en meet- en rekenbepalingen.

Afdeling 5.2 bevat ruimtelijke regels over bouwwerken zoals die voorheen in ruimtelijke plannen zoals bestemmingsplannen werden opgenomen. Het gaat om regels over waar bouwwerken mogen komen, en in welke omvang, maar ook om regels die op de vormgeving van bouwwerken sturen.

Deze regels zijn veelal locatiegericht. Dat wil zeggen dat ze ofwel een beperkt werkingsgebied hebben waarbij voor die locatie de specifieke bouwregels geldt; daarbuiten niet, ofwel dat ze overal gelden binnen het ambtsgebied, maar dat daarbinnen een locatie wordt aangewezen waar iets wel of niet is toegestaan. zo wordt bijvoorbeeld voor heel Amsterdam bepaald dat bovengrondse gebouwen alleen zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak'. Die regel geldt overal, en bepaalt in combinatie met de begrenzing van de bouwvlakken waar wel én waar geen bovengrondse gebouwen mogen komen.

10.7 Hoofdstuk 6 Aanlegactiviteiten (het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden)

10.7.1 Algemeen

Hoofdstuk 6 bevat regels over het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden. Het hoofdstuk bevat vergunningplichten voor het uitvoeren van bepaalde werken die geen bouwwerken zijn of voor het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden. Onder de Wet ruimtelijke ordening kon voor dergelijke activiteiten een aanlegvergunningplicht worden opgenomen. In dit omgevingsplan worden analoog daaraan activiteiten die bestaan uit het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, kortheidshalve aangeduid als *aanlegactiviteit*.

Er zijn verschillende doelen met het oog waarop een aanlegvergunningstelsel nodig kan zijn. Deze meeste van deze *oogmerken* gelden alleen specifieke gebieden, en de bescherming van een bepaalde status of gebruiksdoel van het betreffende gebied. Dergelijke vergunningstelsels gelden alleen binnen bepaalde gebieden. Dat is het geval met de aanlegvergunningplichten zoals opgenomen in afdeling 6.1 tot en met 6.4:

- Afdeling 6.1 Vergunningplichtige aanlegactiviteiten ter plaatse van de aanduiding 'beschermingszone archeologie'
- Afdeling 6.2 Vergunningplichtige aanlegactiviteiten ter plaatse van de aanduiding 'beschermingszone bovengrondse hoogspanningsverbindingen'
- Afdeling 6.3 Vergunningplichtige aanlegactiviteiten ter plaatse van de aanduiding 'beschermingszone ondergrondse hoogspanningsverbindingen'
- Afdeling 6.4 Vergunningplichtige aanlegactiviteiten ter plaatse van de aanduiding 'beschermingszone buisleiding met gevaarlijke stoffen'
- Afdeling 6.5 Vergunningplichtige aanlegactiviteiten ter plaatse van de aanduiding 'beschermd stads- of dorpsgezicht'

Het gaat om aanlegvergunningplichten die voorheen ook vaak in bestemmingsplannen voorkwamen, met het oog op de bescherming van dezelfde belangen.

10.7.2 Beschermingszone archeologie

Afdeling 6.1 bevat regels, gesteld met het oog op het belang van het behoud van bekend of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. Met deze regels wordt uitvoering gegeven aan de instructie, opgenomen in artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarin is bepaald dat in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. Met het oog op het belang van het behoud van cultureel erfgoed worden in een omgevingsplan in ieder geval regels gesteld ter bescherming van daarvoor in aanmerking komend cultureel erfgoed, waarbij rekening wordt gehouden met het beginselen van het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ. In het belang van de archeologische monumentenzorg kunnen regels worden gesteld over eisen aan onderzoek naar de archeologische waarde van een locatie of aan de wijze van het verrichten van opgravingen of archeologische begeleiding van andere activiteiten die tot bodemverstoring leiden.

Om hieraan uitvoering te geven is een vergunningplicht in het leven geroepen die van toepassing is op aanlegactiviteiten die het belang van het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten, kunnen schaden. In bijlage I van de regels is bepaald dat onder een aanlegactiviteit wordt verstaan een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het uitvoeren van een werk, niet zijnde bouwwerk, of werkzaamheid. Onder oud recht werd een vergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, veelal aangeduid als een aanlegvergunning. Met het oog op de leesbaarheid en herkenbaarheid wordt analoog daaraan in dit omgevingsplan de term aanlegactiviteit gehanteerd.

10.7.3 Beschermingszone bovengrondse hoogspanningsverbindingen

Afdeling 6.2 bevat regels, gesteld met het oog op het belang van de bruikbaarheid van de bovengrondse hoogspanningsverbindingen, waaronder de verbindingen, bedoeld in artikel 5.159 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). In artikel 5.159, eerste lid van het Bkl is de instructieregel opgenomen om de locatie van een hoogspanningsverbinding met een spanning van tenminste 220 kV, voor zover gelegen binnen een omgevingsplan te waarborgen door het tracé op te nemen en het gebruik als hoogspanningsverbinding toe te laten. Uit de Nota van Toelichting van het Bkl (pag. 792) blijkt dat met deze regel wordt beoogd dat het omgevingsplan de bruikbaarheid van de hoogspanningsverbinding in stand moet laten. Het tracé moet zoveel mogelijk gevrijwaard blijven van nieuwe ontwikkelingen die aan de functionaliteit in de weg kunnen staan. Het gaat hier om een bevestiging van de bestaande situatie.

Om hieraan uitvoering te geven is een vergunningplicht in het leven geroepen die van toepassing is op aanlegactiviteiten die het belang van de bruikbaarheid van bovengrondse hoogspanningsverbindingen, waaronder de verbindingen, bedoeld in artikel 5.159 Bkl, kunnen schaden. Daar waar in paragraaf 3.2.15 is bepaald waar bovengrondse hoogspanningsverbindingen zijn toegelaten, bevat deze afdeling regels ter bescherming van de bruikbaarheid ervan.

In bijlage I van de regels is bepaald dat onder een aanlegactiviteit wordt verstaan een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het uitvoeren van een werk, niet zijnde bouwwerk, of werkzaamheid. Onder oud recht werd een vergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, veelal aangeduid als een aanlegvergunning. Met het oog op de leesbaarheid en herkenbaarheid wordt analoog daaraan in dit omgevingsplan de term aanlegactiviteit gehanteerd.

Deze afdeling is niet van toepassing op het verrichten van een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, zoals geregeld in afdeling 4.2. Die activiteit kan echter eveneens gepaard gaan met het verstoren van de bruikbaarheid van de bovengrondse hoogspanningsverbindingen. De regels in afdeling 5.2 moeten

uitsluiten dat een omgevingsplanactiviteit bouwwerken kan worden verricht op een locatie en in een omvang die onaanvaardbare afbreuk doet aan de bruikbaarheid van de bovengrondse hoogspanningsverbindingen.

De locaties van de betreffende hoogspanningsverbindingen zijn opgenomen in de Bijlage XV, onder C van het Bkl. De geometrische begrenzing van de tracés zijn bij ministeriële regeling vastgelegd. In Amsterdam gaat het om het tracé tussen de locaties Beverwijk – Oostzaan – Diemen. Deze verbinding heeft een spanning van 380 kV. Beheerder is Tennet. Zie ook de HoogspanningsNet Netkaart: https://webkaart.hoogspanningsnet.com/index2.php#12/52.3319/5.0151.

Op het grondgebied van Amsterdam bevindt zich ook een bovengrondse hoogspanningsverbinding van 150 kV, met een tracé van Diemen via landelijk noord naar Wormerveer. Hoewel bovengenoemde instructieregel niet geldt voor deze verbinding van 150 kV verdient ook deze verbinding bescherming en zijn de regels in deze afdeling ook van toepassing op deze bovengrondse hoogspanningsverbinding.

10.7.4 Beschermingszone ondergrondse hoogspanningsverbindingen

PM

10.7.5 Beschermingszone buisleiding met gevaarlijke stoffen

PM

10.7.6 Beschermd stads- of dorpsgezicht

PM

10.8 Hoofdstuk 7 Het aanleggen of wijzigen van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg, of het wijzigen van gebruik van een lokale spoorweg

PM

10.9 Hoofdstuk 8 Vanwege instructieregels aangewezen gebieden en locaties

PM

10.10 Hoofdstuk 9 Kostenverhaal

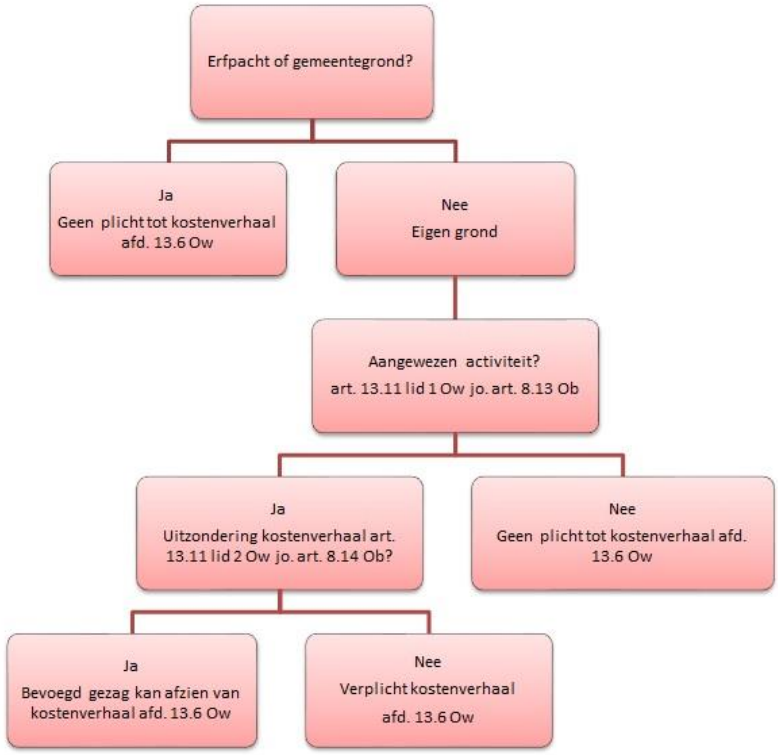
Bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving zal de overheid vaak kosten maken, bijvoorbeeld voor de aanleg van openbare voorzieningen. De Omgevingswet verplicht overheden om de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen naar evenredigheid te verhalen op de initiatiefnemers die profijt hebben van de aan te leggen openbare voorzieningen.[34]
De wettelijke regeling voor kostenverhaal is niet van toepassing voor gronden die de gemeente in eigendom heeft of in erfpacht uitgeeft, omdat kostenverhaal dan wordt verrekend via de gronduitgifte of de erfpachtcanon.[35] Voor de overige gronden (vol eigendom) bevat afdeling 13.6 van de Omgevingswet

[34] AWG MvT p 148
[35] AWG MvT p 151

de regeling voor kostenverhaal. De wet geeft de uitgangspunten en vereisten op basis waarvan de kostenverhaalsbijdrage wordt bepaald. In dit omgevingsplan worden deze uitgewerkt voor een aangewezen kostenverhaalsgebied.

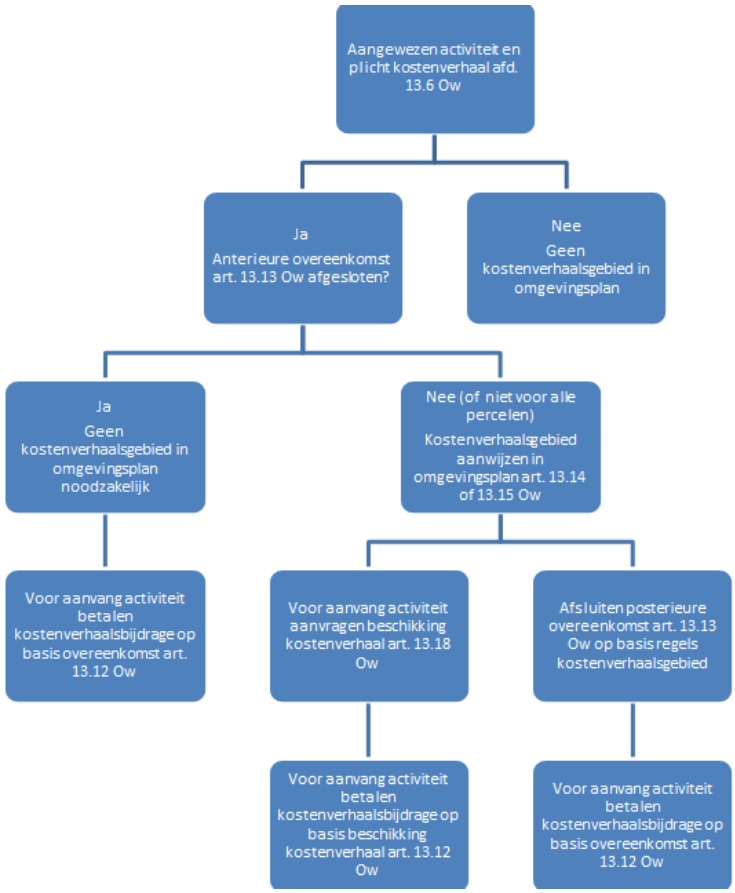
Kostenverhaalsgebied en kostenverhaalsbijdrage
Als in het omgevingsplan nieuwe bouw- of gebruiksmogelijkheden worden opgenomen wordt bepaald of gelijktijdig regels voor kostenverhaal moeten worden opgenomen. Als dit het geval is dan wordt een kostenverhaalsgebied aangewezen in het omgevingsplan. Een kostenverhaalsgebied is het gebied waarbinnen een gebiedsontwikkeling plaatsvindt, waar nieuwe activiteiten en werkzaamheden zijn voorzien waarvan de kosten worden verhaald. Er zijn twee typen gebieden: een kostenverhaalsgebied met tijdvak voor integrale gebiedsontwikkeling (art. 13.14 Ow) en een kostenverhaalsgebied zonder tijdvak voor organische gebiedsontwikkeling (art. 13.15 Ow).
Na opname van een kostenverhaalsgebied in het omgevingsplan moet voor aangewezen bouw- en gebruiksactiviteiten een kostenverhaalsbijdrage worden betaald. De bijdrage wordt bepaald op basis van de regels voor een kostenverhaalsgebied.

Wanneer is kostenverhaal verplicht? Aangewezen activiteit en verbod activiteit uit te voeren.
Bij het opnemen van nieuwe bouw- of gebruiksmogelijkheden in het omgevingsplan wordt gelijktijdig bepaald of een kostenverhaalsgebied moet worden aangewezen.
Het schema hieronder laat zien in welke gevallen er een plicht tot kostenverhaal is. Allereerst moet de vraag beantwoord worden of sprake is van een bouw- of gebruiksactiviteit waarvoor kostenverhaal verplicht is (art. 13.11 Ow). In artikel 8.13 Omgevingsbesluit (Ob) zijn deze activiteiten limitatief aangewezen. Bijvoorbeeld de bouw van een woning of transformatie van gebouwen naar een andere functie, zoals een kantoor- of een winkelfunctie.
In sommige gevallen zijn de te verhalen kosten gering. Deze gevallen zijn opgesomd in art. 8.14 Ob. Het bestuursorgaan kan besluiten in die gevallen geen kosten te verhalen (art. 13.11 Ow). Als de activiteit niet onder deze uitzondering valt is kostenverhaal verplicht.



Afbeelding: Schema plicht kostenverhaal

Aanwijzing kostenverhaalsgebieden in het omgevingsplan en privaatrechtelijke overeenkomsten
Een kostenverhaalsbijdrage kan voldaan worden via afspraken die worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst of op basis van de regels voor een kostenverhaalsgebied in het omgevingsplan. Het schema hieronder laat stapsgewijs zien wanneer een overeenkomst kan worden afgesloten en wanneer een kostenverhaalsgebied moet worden aangewezen in het omgevingsplan.
Als kostenverhaal verplicht is wordt bij voorkeur een privaatrechtelijke anterieure overeenkomst afgesloten met een initiatiefnemer (art. 13.13 Ow).[36] Deze moet zijn afgesloten voordat het omgevingsplan wordt vastgesteld. Voor aanvang van een activiteit wordt vervolgens de verschuldigde kostenverhaalsbijdrage betaald op basis van de afgesloten anterieure overeenkomst.
Wanneer het niet lukt om een overeenkomst te sluiten (of niet voor alle percelen in een kostenverhaalsgebied) moet het kostenverhaal in dit omgevingsplan worden geregeld door het aanwijzen van een kostenverhaalsgebied.[37] Dit vindt plaats tegelijk met het mogelijk maken van de aangewezen activiteit in het omgevingsplan (art. 13.14/13.15 Ow).
Het berekenen van een kostenverhaalsbijdrage op basis van dit omgevingsplan is dus alleen mogelijk als eerst een kostenverhaalsgebied is aangewezen (art. 13.18 Ow). Hierop zijn twee uitzonderingen. Een kostenverhaalsbijdrage kan ook worden opgelegd op basis van een exploitatieplan dat op basis van de Wet ruimtelijke ordening is vastgesteld. Deze is op basis van het overgangsrecht onderdeel van het omgevingsplan. Een tweede uitzondering vormt het geval dat wordt afgeweken van het omgevingsplan. Kostenverhaal kan ook plaatsvinden via de omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijkactiviteit (art. 13.14 lid 3 Ow).



Afbeelding: Schema privaatrechtelijke overeenkomst of kostenverhaalsgebied

Exploitatieplannen Wet ruimtelijke ordening

[36] AWG MvT p 153
[37] AWG MvT p. 223 en 154.

Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet was het verhalen van kosten geregeld in de Wet ruimtelijke ordening. Als de kosten niet anderszins werden verzekerd moest voor een aangewezen bouwplan een exploitatieplan worden vastgesteld gelijktijdig met het bestemmingsplan. Op basis van het overgangsrecht Invoeringswet Ow zijn deze vastgestelde exploitatieplannen onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan van rechtswege. Zij vormen een toetsingskader voor een kostenverhaalsbijdrage, totdat voor het betreffende gebied nieuwe regels voor een kostenverhaalsgebied zijn opgenomen in het omgevingsplan.

Berekening en betaling kostenverhaalsbijdrage
In art.13.12 Ow is opgenomen dat het verboden is een activiteit uit te voeren totdat het kostenverhaal is voldaan. Als een anterieure overeenkomst is afgesloten wordt voor aanvang van een activiteit de verschuldigde kostenverhaalsbijdrage betaald op basis van de afgesloten anterieure overeenkomst.
Als een kostenverhaalsgebied is aangewezen in dit omgevingsplan (of een exploitatieplan Wro van toepassing is), moet een initiatiefnemer die een aangewezen activiteit verricht een beschikking kostenverhaalsbijdrage aanvragen (artikel 13.18 Ow). De kostenverhaalsbijdrage wordt berekend op basis van de regels voor het betreffende kostenverhaalsgebied die zijn opgenomen in dit omgevingsplan. Na het voldoen van de bijdrage mag met een activiteit worden gestart (art. 13.12 Ow).
Het blijft mogelijk om na het aanwijzen van een kostenverhaalsgebied een privaatrechtelijke posterieure overeenkomst te sluiten. Er is dan echter geen sprake meer van contractsvrijheid zoals bij de anterieure overeenkomst. De kostenverhaalsbijdrage in een posterieure overeenkomst moet berekend worden op basis van de regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen.[38] Als een posterieure overeenkomst is afgesloten is het aanvragen van een beschikking kostenverhaalsbijdrage niet meer nodig. De verschuldigde kostenverhaalsbijdrage wordt betaald op basis van de afgesloten posterieure overeenkomst.

Opzet hoofdstuk
In dit hoofdstuk worden de regels over kostenverhaal uit de Omgevingswet uitgewerkt voor aangewezen kostenverhaalsgebieden met en zonder tijdvak. Per kostenverhaalsgebied worden regels gegeven voor het berekenen van de kostenverhaalsbijdrage. Tot slot zijn per kostenverhaalsgebied regels opgenomen voor de eindafrekening.

10.11 Hoofdstuk 10 Milieubelastende activiteiten

10.11.1 Algemeen

In dit hoofdstuk zijn regels over milieubelastende activiteiten gesteld, bijvoorbeeld regels over geluid, het opslaan van mest en het bereiden van voedingsmiddelen. De meeste milieuregels zijn afkomstig uit de zogenaamde bruidsschat, milieuregels van het Rijk die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet aan gemeenten zijn overgedragen. De meeste van deze milieuregels stonden voorheen in het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer.

Decentralisatie van milieuregels

Onder de Omgevingswet verandert het reguleren van milieuaspecten aanzienlijk. Voorheen stelde het Rijk milieuregels aan zogenaamde inrichtingen. Voor inrichtingen die geen (milieu)vergunning nodig hadden, werden algemene verbindende voorschriften in het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer en de voormalige Activiteitenregeling milieubeheer opgenomen.

De integrale stelselherziening heeft ertoe geleid dat het Rijk een stap terug heeft gedaan op het gebied van milieu. Het Rijk stelt nu alleen regels aan de zwaardere milieubelastende activiteiten in het Besluit

[38] Awg MvT p. 154

activiteiten leefomgeving (Bal). Deze zware milieubelastende activiteiten die in het Bal zijn aangewezen worden 'Bal-mba's' genoemd. Voor de overige milieubelastende activiteiten ('niet Bal-mba's'), zoals winkels, scholen, horeca, kantoren, etc. kunnen gemeenten regels stellen in het omgevingsplan.

Ook milieuaspecten die slechts lokaal effecten hebben, zoals geluid, trillingen, geur en lokale lozingen zijn gedecentraliseerd. Het is nu ook aan gemeenten om in het omgevingsplan regels te stellen over deze onderwerpen. De regels over deze onderwerpen gelden ook voor de activiteiten waarvoor regels zijn gesteld in het Bal ('Bal-mba's').

De bruidsschat en omzetting naar het nieuwe deel van het omgevingsplan

Het Rijk heeft de milieuregels voor niet Bal-mba's en lokale milieuaspecten als 'bruidsschat' aan de gemeenten overgedragen. Deze regels maakten op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstond. De milieuregels werden in paragraaf 22.3 opgenomen.

Gemeenten hebben tot 1 januari 2029 de tijd om deze bruidsschat regels om te zetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het is in principe aan gemeenten om te bepalen welke regels ze willen behouden en welke regels ze (al dan niet in aangepaste vorm) willen omzetten. De regels in het omgevingsplan moeten er voor zorgen dat in de gemeente sprake is van een evenwichtige toedeling van locaties. Dit houdt onder meer in dat gevolgen van milieubelastende activiteiten voor de omgeving, zoals geur, geluid, trilling of licht aanvaardbaar zijn. Het Rijk heeft in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels hieroverdie in acht genomen moeten worden. Bij voorbeeld voor het aspect geluid geeft het Rijk bepaalde randvoorwaarden waar de regels van dit omgevingsplan aan moeten voldoen.

Het uitgangspunt voor de omzetting van de bruidsschat in de gemeente Amsterdam was dat deze zo veel mogelijk beleidsarm plaats vindt. Als later nieuw beleid wordt gemaakt, bij voorbeeld over geur, dan kan dat ertoe aanleiding geven om de milieuregels te herzien.

Op het uitgangspunt van beleidsarme omzetting werd vooral een uitzondering gemaakt als het Bkl ertoe noopte. Met name voor geluid heeft het Rijk een beleidsvernieuwing uitgevoerd (zie verder in paragraaf 4 Nadere toelichting op enkele onderwerpen, onder 4.2 Geluid). Bij de omzetting van de bruidsschatregels is ook gekeken naar de voorgangers van de bruidsschat. Soms is er voor gekozen om met de regels in Hoofdstuk 10 dichter bij de voorgangers aan te sluiten omwille van de herkenbaarheid.

Uitrol van de milieuregels

Het gehele hoofdstuk kan in een keer voor heel Amsterdam worden vastgesteld. De nieuwe regels gaan dan direct overal gelden. Als bij de gebiedsgewijze uitrol van de ruimtelijke regels blijkt dat de algemene milieuregels in een bepaald gebied niet passend of niet geschikt zijn, dan kan per gebied of voor een specifieke locatie een afwijkende norm opgenomen worden. De afwijkende norm moet uiteraard ook voldoen aan het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook moet zorgvuldig gemotiveerd worden waarom afwijkende regels in dat gebied nodig zijn.

Verhouding tot het Besluit activiteiten leefomgeving

De regels in dit omgevingsplan gelden (tenzij expliciet anders bepaald) ook voor de Bal-mba's. Dit geldt met name voor de activiteit-overstijgende aspecten, zoals geur, geluid en trillingen.

Sommige activiteiten waarover het Rijk geen regels meer stelt kunnen ook plaats vinden bij Bal-mba's. Maaltijden wordt bij voorbeeld niet alleen in restaurants voorbereidt maar ook in de bedrijfskantine van grote industriële fabrieken. Voor kleinschalige voedselbereiding worden regels in dit omgevingsplan gesteld. Deze regels gelden dus ook voor de Bal-mba's. Dit geldt ook voor het lozen op het riool en op of in de bodem.

In het omgevingsplan is het verder mogelijk om regels te stellen die het Bal aanvullen of daarvan afwijken. Dat zijn dan zogenaamde maatwerkregels.

10.11.2 Het begrip milieubelastende activiteiten

De Omgevingswet gebruikt het begrip 'inrichting' niet meer, maar een bredere term 'milieubelastende activiteit'. Daaronder wordt een activiteit verstaan die 'nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit'. Nadelige gevolgen voor het milieu kunnen bijvoorbeeld zijn emissies van stoffen, geluid of geur naar de omgeving, of gevolgen voor de veiligheid of CO_2 uitstoot.

Deze begripsbepaling is zeer ruim en omvat dus een breed scala aan activiteiten met grote verschillen in aard en omvang van de gevolgen voor het milieu. Dit begrip is ook breder dan het begrip 'inrichting' uit de voormalige Wet milieubeheer. Naast bedrijfsmatige activiteiten, zoals cafés, garages of grote industriële fabrieken, die voorheen als inrichting werden beschouwd, zijn ook milieubelastende activiteiten onder meer:

a. activiteiten bij particulieren, zoals het in werking hebben van een open haard of een lozing van afvalwater in het gemeentelijk rioolstelsel;
b. kortstondige en eenmalige activiteiten, denk aan het houden van evenementen, bouw- en sloopwerkzaamheden of activiteiten in de openbare ruimte;
c. activiteiten zonder vaste locatie, bijvoorbeeld het rondrijden met een omroepwagen.

De meeste regels in Hoofdstuk 10 gelden niet voor alle milieubelastende activiteiten, maar alleen naar een specifieke groep van activiteiten (met name bedrijfsmatige activiteiten met een vaste locatie, voorheen inrichtingen). In de volgende paragraaf (Indeling in afdelingen) wordt dit nader toegelicht.

10.11.3 Indeling in afdelingen

Afdeling 10.1

De regels in afdeling 10.1 gelden voor alle milieubelastende activiteiten, dus ook bij voorbeeld voor wonen, voor eenmalige en kortstondige activiteiten of activiteiten in de openbare ruimte. Deze afdeling bevat algemene (overkoepelende) bepalingen voor de volgende twee afdelingen en een zorgplichtbepaling voor alle milieubelastende activiteiten.

Afdeling 10.2

De milieuregels van afdeling 10.2 stonden voorheen in Afdeling 22.3 van (het tijdelijk deel van) dit omgevingsplan (de bruidsschat voor milieubelastende activiteiten) en zijn vooral afkomstig uit het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer en de voormalige Activiteitenregeling milieubeheer. Die regels waren alleen van toepassing op zogenaamde 'inrichtingen' ('elke door de mens bedrijfsmatige of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht').

Deze afdeling is verder onderverdeeld in drie paragrafen.

- Paragraaf 10.2.1 bevat algemene / inleidende bepalingen.
- In paragraaf 10.2.2. staan regels voor activiteit-overstijgende aspecten, zoals energiebesparing, geluid, trillingen, en geur, die dus voor alle mba's gelden.

- In paragraaf 10.2.3 staan regels die alleen voor specifieke activiteiten gelden. Samenhangende activiteiten (bv. agrarische activiteiten of activiteiten met voedsel) zijn in subparagrafen bij elkaar gezet.

Deze structuur sluit aan bij die van het voormalige Activiteitenbesluit en het bevordert de inzichtelijkheid en vindbaarheid van de regels.

Afdeling 10.3

Afdeling 10.3 gaat over het lozen op het riool of de bodem. Paragraaf 10.3.1 geldt alleen voor lozingen uit huishoudens en bevat regels die voorheen in het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah) stonden. Hiermee is voor particulieren in één oogopslag helder aan welke lozingseisen zij moeten voldoen.

Paragraaf 10.3.2 geldt voor de overige lozingen. Deze regels stonden voorheen in het Activiteitenbesluit (voor zover uit een inrichting werd geloosd) of in het Besluit lozingen buiten inrichtingen (Blbi).

10.11.4 Nadere toelichting op enkele onderwerpen

10.11.4.1 Ruime maatwerkmogelijkheid

Het is mogelijk om voor een individueel geval met een zogenaamd 'maatwerkbesluitaf' te wijken van alle bepalingen van hoofdstuk 10 of deze aan te vullen. Dit is een belangrijk verschile met het voormalige Activiteitenbesluit. Onder het Activiteitenbesluit bestond deze mogelijkheid alleen in specifiek aangewezen gevallen. In de bruidsschat was maatwerk generiek mogelijk gemaakt voor alle (inhoudelijke) bepalingen. Deze ruime maatwerkmogelijkheid is in de omgevingsplanregels overgenomen.

Zoals in paragraaf 1 Milieuregels in het omgevingsplan, onder het kopje Uitrol van de milieuregels staat aangegeven, is het vertrekpunt van dit omgevingsplan dat een algemene norm wordt gesteld (beleidsarme omzetting van de bruidsschat). Van de algemene norm kan afgeweken worden. Dat kan voor een individuele activiteit door middel van een maatwerkvoorschrift, of de gemeenteraad kan voor een bepaald gebied of voor een bepaalde type activiteit (bijvoorbeeld voor alle tankstations) generiek een afwijkende norm vaststellen door wijziging van dit omgevingsplan. Aanleiding van de afwijking kan zijn de aard of locatie van de activiteit of cumulatie van milieugevolgen afkomstig van meerdere bedrijfsmatige activiteiten gezamenlijk. De andere waarden kunnen hogere of lagere waarden zijn. Bij geluid is het ook mogelijk om een waarde in een andere dosismaat te stellen, bijvoorbeeld dB(C) voor laagfrequent geluid. Hiernaast is het ook mogelijk om technische voorzieningen of gedragsregels voor te schrijven. Ook bij deze besluiten geldt als randvoorwaarde dat aan de instructieregels van het Bkl voldaan moet worden.

10.11.4.2 Geluid

Zoals hierboven aangegeven, geluid is één van de aspecten waarover het Rijk geen regels meer stelt. Het feit dat het Rijk zelf geen rechtstreeks geldende geluidregels aan individuele bedrijven stelt, betekent niet dat dit onderwerp helemaal los gelaten wordt. Het Rijk stelt in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels over geluid. De kernbepaling is de eis van 'aanvaardbaarheid' zoals opgenomen in art. 5.59 Bkl.

Het eerste lid van dat artikel verplicht om in het omgevingsplan rekening te houden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen. Dit is een concretisering van het beginsel van 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' waar het omgevingsplan invulling aan geeft. Rekening houden met het geluid afkomstig van activiteiten werkt twee kanten op: bij het mogelijk maken van activiteiten nabij

bestaande geluidgevoelige gebouwen, maar omgekeerd ook bij toelaten van geluidgevoelige gebouwen in de nabijheid van bestaande geluidproducerende activiteiten. Bij wijziging van het omgevingsplan moet deze instructieregel opgevolgd worden. Dit betekent ook dat bij wijziging van het omgevingsplan gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een akoestisch aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Het tweede lid van art. 5.59 Bkl bepaalt dat een omgevingsplan erin voorziet dat geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Anders dan het eerste lid, dat primair een ruimtelijke insteek heeft bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, heeft dit lid betrekking op de neerslag van die ruimtelijke afweging in concrete geluidregels in het omgevingsplan. Het gaat hierbij, anders dan in het eerste lid, om het geluid door een individuele activiteit. Het Bkl geeft in artikel 5.65 standaardwaarden en grenswaarden aan waarmee in ieder geval wordt voldaan aan art. 5.59, tweede lid. In afwijking van de standaardwaarden kan de gemeente echter aan de 'aanvaardbaarheid' ook voldoen door het gebruik van andere waarden (met inachtneming van de grenswaarde), geen waarden of gebruiksregels.

Ter uitvoering van het tweede lid van art. 5.59 Bkl zijn de standaard- en grenswaarden van art. 5.65 in onderdeel 10.2.2.3.2 overgenomen. Deze gelden alleen voor milieubelastende activiteiten als bedoeld in afdeling 10.2. Voor andere activiteiten waarop art. 5.59 van toepassing is, geldt de zorgplichtbepaling uit afdeling 10.1 van dit omgevingsplan.

Beleidsvernieuwing piekgeluid

In het Bkl is een beleidsvernieuwing doorgevoerd ten aanzien van de regulering van maximale geluidniveaus (piekgeluid). Omdat piekgeluiden vooral een relatie hebben met slaapverstoring, worden voor de dagperiode geen verplichte eisen meer gesteld aan het maximale geluidniveau. Verder wordt onderscheid gemaakt tussen het aandrijfgeluid van transportmiddelen en overige piekbronnen. Voor aandrijfgeluid is kenmerkend dat het op het beoordelingspunt relatief langzaam toeneemt en afneemt, en daardoor ook relatief minder slaapverstoring geeft. Voor deze bron is de geluidwaarde in de avond- en nachtperiode verhoogd (de norm is versoepeld). De norm voor de overige bronnen wordt in de avond strenger.

Deze instructieregels zijn in Hoofdstuk 10 verwerkt. Bij tankstations blijft, net als in de bruidsschat, de voormalige norm voor piekgeluid in de dagperiode gehandhaafd vanwege de overlast van piekgeluiden (dichtslaande portieren) bij tankstations.

10.11.4.3 Trillingen

Net als geluid kunnen trillingen een nadelige invloed hebben op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Trillingen hebben effect op de gezondheid (door hinder en slaapverstoring), op het welzijn, en ze kunnen ook materiële schade aan gebouwen en andere zaken veroorzaken.

Onder het voormalige recht vond de beoordeling van trillingen plaats in het kader van de ruimtelijke ordenings- en milieuregels. In artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening was de zorg voor een goede ruimtelijke ordening voorgeschreven. Mogelijke trillinghinder moest op grond daarvan worden betrokken in de beoordeling bij de toedeling van bestemmingen en de regels die met het oog daarop werden gesteld. Daarbij was de richtlijn Meet- en beoordelingsrichtlijnen voor trillingen van de Stichting Bouwresearch (SBR) een belangrijke tool. Daarnaast kende afdeling 2.9 van het Activiteitenbesluit milieubeheer al regels over trillinghinder door inrichtingen. Daarin werd verwezen naar deel B van de SBR-richtlijn (hinder voor personen in gebouwen). Bij inrichtingen die een omgevingsvergunning milieu nodig hadden op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) werden zo nodig voorschriften over trillingen opgenomen in die vergunning.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het milieuthema trillingen (net als geluid en geur) gedecentraliseerd. Het Rijk stelt hierover geen algemene regels meer maar laat de regulering van trillingen over aan gemeenten. Wel geeft het Rijk randvoorwaarden in de vorm van instructieregels die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Deze instructieregels hebben ook de SBR-richtlijn als basis.

De belangrijkste instructieregel is het vereiste van aanvaardbaarheid, zoals opgenomen in artikel 5.83 van het Bkl. Het eerste lid van dat artikel verplicht gemeenten om in het omgevingsplan rekening te houden met trillingen door activiteiten in trillinggevoelige ruimten van trillinggevoelige gebouwen. Dit is een concretisering van het beginsel van 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' waar het omgevingsplan invulling aan geeft. Rekening houden met trillingen door activiteiten werkt twee kanten op: bij het mogelijk maken van activiteiten nabij bestaande trillinggevoelige gebouwen, maar omgekeerd ook bij toelaten van trillinggevoelige gebouwen in de nabijheid van bestaande trillingen veroorzakende activiteiten.

Het tweede lid van artikel 5.83 Bkl bepaalt dat een omgevingsplan erin voorziet dat trillingen door een activiteit in trillinggevoelige ruimten van trillinggevoelige gebouwen aanvaardbaar zijn. Het gaat hierbij, anders dan in het eerste lid, om trillingen door een individuele activiteit. Het Bkl geeft standaardwaarden aan waarmee in ieder geval wordt voldaan aan artikel 5.83, tweede lid. In afwijking van de standaardwaarden kan de gemeente aan de 'aanvaardbaarheid' ook voldoen door het gebruik van andere waarden. Ander dan het voormalige Activiteitenbesluit bevat het Bkl ook standaardwaarden voor herhaald voorkomende trillingen.

Ter uitvoering van het tweede lid van artikel 5.83 Bkl zijn de standaardwaarden van artikel 5.87, eerste en tweede lid (voor continue trillingen) en artikel 5.87a, eerste en tweede lid (voor herhaald voorkomende trillingen) in deze subparagraaf overgenomen. Daarnaast moet, zoals hiervoor opgemerkt, bij het toelaten van activiteiten voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties rekening worden gehouden met de aanvaardbaarheid van trillingen.

10.11.4.4 Geur

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vindt een belangrijke verandering plaats ten aanzien het reguleren van geur. Anders dan voorheen stelt het Rijk geen algemene geurregels rechtstreeks aan individuele bedrijven. In de systematiek van de Omgevingswet is het omgevingsplan het primaire instrument voor de regulering van geur gelet op de voornamelijk lokale gevolgen ervan.

Het feit dat het Rijk zelf geen rechtstreeks geldende geurregels aan individuele bedrijven stelt, betekent niet dat dit onderwerp helemaal los gelaten wordt. Het Rijk stelt in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels over geur. Kernbepaling is de eis van 'aanvaardbaarheid' zoals opgenomen in artikel 5.92 Bkl.

Het eerste lid van dat artikel verplicht ertoe om in het omgevingsplan rekening te houden met de geur door activiteiten op geurgevoelige gebouwen. Dit is een concretisering van het beginsel van 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' waar het omgevingsplan invulling aan geeft. Rekening houden met de geur afkomstig van activiteiten werkt twee kanten op: bij het mogelijk maken van activiteiten nabij bestaande geurgevoelige gebouwen, maar omgekeerd ook bij toelaten van geurgevoelige gebouwen in de nabijheid van bestaande geurproducerende activiteiten.

Het tweede lid van art. 5.59 Bkl bepaalt dat een omgevingsplan erin voorziet dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Het gaat hierbij, anders dan in het eerste lid, om de geur door een individuele activiteit.

Anders dan bij geluid en trillingen, geeft het Rijk geen generieke immissienormen aan waarmee de eis van aanvaardbaarheid ingevuld kan worden. Voor geur bestaan geen algemeen wetenschappelijk geaccepteerde gezondheidskundige normen. Uitzondering hierop zijn drie typen geurbronnen, die ook in de voorheen geldende regelgeving genormeerd waren, namelijk: zuiveringtechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren en enkele andere agrarische activiteiten. De geureisen voor deze specifieke activiteiten worden in paragraaf xx geregeld.

10.11.4.5 Lozingen

Inleiding

Afdeling 10.3 gaat over het lozen op het riool of de bodem. Naast de regels in dit omgevingsplan zijn er ook regels over lozingen in het Besluit activiteiten leefomgeving (gesteld door het Rijk) en in waterschapsverordeningen (gesteld door waterschappen). In dit algemeen deel van de toelichting wordt beschreven welke lozingen en lozingsmogelijkheden er zijn, en waar deze geregeld worden.

Algemeen / achtergrond

Afvalwater komt vrij bij vele menselijke activiteiten, en kan op verschillende manieren worden afgevoerd. Een grote stroom is het huishoudelijk afvalwater: water afkomstig van de menselijke stofwisseling (toiletwater) en huishoudelijke werkzaamheden. Huishoudelijk afvalwater komt vrij bij particulieren, maar ook bij bedrijven, en wordt geloosd op het vuilwaterriool. Ook bij allerlei activiteiten ontstaat afvalwater, bijvoorbeeld het bemalen van een bouwput, het bereiden van voedsel in de horeca of bedrijfskantines of het opslaan van stoffen in de open lucht. Afhankelijk van de eigenschappen van het water moet dit op het vuilwaterriool geloosd worden, of kan het ook op een schoonwaterriool of op de bodem of het oppervlaktewater worden geloosd.

Het vuilwaterriool voert afvalwater af naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI), waar vuil water van huishoudens en bedrijven wordt gezuiverd. In sommige gebieden is er daarnaast een apart rioolstelsel voor de afvoer van hemelwater (schoonwaterriool), waar ook ander relatief schoon water op geloosd kan worden, zoals grondwater dat vrijkomt bij ontwatering van een bouwput. In grote (oudere) delen van Amsterdam is er geen apart schoonwaterriool, maar wordt vuilwater en hemelwater samen afgevoerd in een 'gemengd (riool)stelsel'. In de regels wordt dit gemengd stelsel gezien als vuilwaterriool. In sommige gevallen kan schoon afvalwater direct op of in de bodem geloosd worden. In de stad is dit vaak om praktische redenen niet mogelijk; de bodem is meestal verhard en wordt intensief gebruikt. Schoon afvalwater kan soms direct op het oppervlaktewater (b.v. de gracht) worden geloosd. De beheerder van het oppervlaktewater (het Rijk of een waterschap) stelt hier regels voor. Als geen van de genoemde lozingsmogelijkheden gewenst is dan kan afvalwater ook worden opgevangen en afgevoerd in tanks naar een locatie waar het verwerkt kan worden.

In dit omgevingsplan staan regels over het lozen op het riool en de bodem. Soms is het nodig om vóór het lozen een bestanddeel uit het water te halen, zoals vet of zand. Dan worden specifieke normen voor bepaalde stoffen voorgeschreven, of een voorziening om het water te zuiveren, zoals een vetvanger bij voedselbereiding om te voorkomen dat het riool verstopt raakt, of voor stoffen die nadelige effecten hebben voor het oppervlaktewater.

Ook het brengen van andere stoffen dan afvalwater in het riool valt onder de wettelijke definitie van lozen. Het riool is hier niet voor bedoeld, en dit zal in het algemeen dus in strijd zijn met de algemene zorgplicht; denk aan het weggieten van frituurvet of het doorspoelen van schoonmaakdoekjes.

Beleid over lozen

Bij het lozen van afvalwater geldt een voorkeursvolgorde. Deze voorkeursvolgorde is vastgelegd in artikel 10.29a Wet milieubeheer. Bij het vaststellen van het Omgevingsplan moet met deze

voorkeursvolgorde rekening worden gehouden. Het beste is als er zo min mogelijk afvalwater ontstaat, en dat het afvalwater dat ontstaat zo min mogelijk verontreinigingen bevat. Als het mogelijk is, dan heeft het de voorkeur als water wordt hergebruikt of als dat niet kan wordt geloosd op de bodem of het oppervlaktewater. Zo worden het riool en de RWZI zo efficiënt mogelijk gebruikt.

De regels over lozingen hebben verschillende doelen. Eén van die doelen is om te zorgen dat bij het ontstaan van afvalwater zo veel mogelijk de voorkeursvolgorde wordt aangehouden. Daarnaast beperken de regels verontreiniging van de bodem en het oppervlaktewater, en beschermen ze de riolering en de zuivering.

Achtergrond van de lozingsregels is de wettelijke zorgplicht van de gemeente voor het inzamelen en transporteren van stedelijk afvalwater (vastgelegd in artikel 2.16 Omgevingswet). Dat betekent dat de gemeente verantwoordelijk is voor de aanleg en het beheer van de riolering waarmee het afvalwater wordt afgevoerd. Amsterdam maakt een gemeentelijk rioleringsprogramma waarin wordt uitgewerkt hoe deze verantwoordelijkheid wordt ingevuld. In de Hemelwaterverordening worden regels gesteld over het opvangen van hemelwater zodat dit zo min mogelijk in het riool komt. Deze verordening is ook onderdeel van het Omgevingsplan.

Bij het opstellen van het Omgevingsplan moet de gemeente ten slotte rekening houden met de instructieregels van het Rijk. Voor het lozen van afvalwater geldt één instructie (artikel 5.165 Besluit kwaliteit leefomgeving), over het stellen van regels aan lozingen van bedrijven om te zorgen dat deze onder andere geen schade veroorzaken aan het riool en de werking van de zuivering niet hinderen. Aan deze instructieregel is uitvoering gegeven met de regels voor specifieke activiteiten in deze Afdeling, en daarnaast door de zorgplicht in artikel 10.168.

10.12 Hoofdstuk 11 Gemeentelijke monumenten en activiteiten met betrekking tot gemeentelijke monumenten

Hoofdstuk 11 bevat een regeling over gemeentelijke monumenten en activiteiten met betrekking tot gemeentelijke monumenten. De regeling vervangt hoofdstuk 3 van de gemeentelijke erfgoedverordening. Nadat voorliggende regeling in werking is getreden, zal hoofdstuk 3 van de erfgoedverordening worden ingetrokken. De regeling is in lijn gebracht met de regels over rijksmonumenten, die beter dan de huidige regeling in de erfgoedverordening aansluiten op de uitgangspunten die in internationale verdragen zijn vastgelegd.

Met hoofdstuk 11 wordt uitvoering gegeven aan de instructie, opgenomen in artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarin is bepaald dat in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed. Met het oog op dat belang moeten in het omgevingsplan in elk geval regels worden gesteld ter bescherming van daarvoor in aanmerking komend cultureel erfgoed. Voor zover betrekking hebbend op gemeentelijke monumenten zijn die regels opgenomen in dit hoofdstuk. Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet vond bescherming van cultureel erfgoed plaats via de gemeentelijke erfgoedverordening, bestemmingsplannen en de welstandsnota met een breed scala aan instrumenten, zoals de aanwijzing van gemeentelijke monumenten. Dit wordt in het omgevingsplan voortgezet.

Hoofdstuk 11 heeft betrekking op gemeentelijke monumenten en voorbeschermde gemeentelijke monumenten, en de zorg daarvoor en op het verrichten van verrichten van activiteiten in, aan, op of bij een gemeentelijk monument of een voorbeschermd gemeentelijk monument. Die activiteiten worden in de regeling aangeduid als omgevingsplanactiviteit gemeentelijke monumenten. In het belang van behoud van cultureel erfgoed worden aan het verrichten van activiteiten in, aan, op of bij een gemeentelijk monument of een voorbeschermd gemeentelijk monument regels verbonden.

Procedureregels Erfgoedverordening voor het aanwijzen gemeentelijke monumenten

Aanwijzing van een gemeentelijk monument vindt plaats met toepassing van artikel 11.2. Daarin is bepaald dat als gemeentelijk monument is aangewezen elk monument ter plaatse van de functie-aanduiding 'gemeentelijk monument'. Met andere woorden, de aanwijzing van een gemeentelijk monument vindt plaats door aan een monument de functie-aanduiding 'gemeentelijk monument' te verbinden.

Aanwijzing van een gemeentelijk monument vindt dus niet langer plaats bij beschikking zoals dat voorheen op grond van de Werfgoedverordening wel het geval was. Daarmee is ook de formele procedure van aanwijzing gewijzigd. Die aanwijzing gebeurt door middel van een wijziging van het omgevingsplan, waarmee die functie-aanduiding aan een betreffend monument wordt toegekend. Op deze wijziging is de procedure van toepassing zoals die op elke wijziging van het omgevingsplan van toepassing is.

In hoofdstuk 2 van de erfgoedverordening zijn procedureregels opgenomen met betrekking tot de aanwijzing van gemeentelijke monumenten. Deze procedureregels zijn toegeschreven op de situatie dat aanwijzing plaatsvindt bij beschikking. Deze procedureregels hebben betrekking op het proces tot aan het moment dat de beschikking wordt gegeven.

Die procedureregels behelzen onder meer dat het college, al dan niet op aanvraag van een belanghebbende, een monument kan aanwijzen als gemeentelijk monument. Omdat aanwijzing van een gemeentelijk monument onder de Omgevingswet gebeurt bij wijziging van het omgevingsplan, is die bevoegdheid tot aanwijzing in beginsel bij de gemeenteraad komen te liggen. Op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad wordt voorgesteld ook in de toekomst de bevoegdheid tot aanwijzing van gemeentelijke monumenten aan het college te delegeren. Dat gebeurt door middel van een apart delegatiebesluit.

Verder is in de Erfgoedverordening onder meer opgenomen dat het college, voordat een besluit over de aanwijzing wordt genomen, advies vraagt aan de Commissie voor Welstand en Monumenten, en dat, voor zover mogelijk, de eigenaar en beperkt zakelijk gerechtigde in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord. Het college kan bepalen dat een beschrijving wordt opgesteld. De eigenaar, beperkt zakelijk gerechtigde en gebruiker van het monument zijn desgevraagd verplicht tot het opstellen van een beschrijving dan wel mee te werken aan het opstellen van een beschrijving. Het college brengt de raad vervolgens in kennis van het besluit over de aanwijzing van een gemeentelijk monument.

Deze procedureregels zijn niet overgenomen in het omgevingsplan, maar blijven achter in de Erfgoedverordening. Wel zullen deze procedureregels worden aangepast. Het proces van aanwijzing loopt onder de Omgevingswet anders doordat op een wijziging van het omgevingsplan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zoals vastgelegd in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, van toepassing is. Aanpassing van

Regels ter bescherming van gemeentelijke monumenten

Wanneer een monument als gemeentelijk monument is aangewezen, dan gelden er regels ter bescherming van dat gemeentelijk monument. Zo is er een analoog aan artikel 13.7 van het Besluit activiteiten leefomgeving een specifieke zorgplicht opgenomen die inhoudt dat degene die een omgevingsplanactiviteit gemeentelijke monumenten, of een andere activiteit die een gemeentelijk monument of een voorbeschermd gemeentelijk monument betreft, verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit kan leiden tot het beschadigen of vernielen van een gemeentelijk monument of voorbeschermd gemeentelijk monument, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om deze beschadiging of vernieling te voorkomen. Indien nodig kan een maatwerkvoorschrift over dit artikel worden gesteld.

Verder is net als voorheen in de erfgoedverordening een vergunningplicht opgenomen voor het verrichten van een omgevingsplanactiviteit gemeentelijke monumenten voor zover die activiteit inhoudt het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een gemeentelijk monument of een voorbeschermd gemeentelijk monument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. De op deze vergunningplicht van toepassing zijnde beoordelingsregels strekken ertoe dat de vergunning alleen wordt verleend als het belang van het behoud van cultureel erfgoed zich daartegen niet verzet. Met het oog op dat belang kunnen aan de vergunning ook voorschriften worden verbonden.

Met deze specifieke zorgplicht en de vergunningplicht wordt het belang van behoud van cultureel erfgoed voor zover het gemeentelijke monumenten betreft geborgd.

10.13 Hoofdstuk 22 Activiteiten (Bruidsschat van het Rijk)

Op het moment dat de Omgevingswet in werking is getreden, bestond het omgevingsplan uitsluitend uit de hoofdstukken 1, 22 en 23. Hoofdstuk 1 bevatte uitsluitend een artikel met betrekking tot begripsbepalingen, en hoofdstuk 23 uitsluitend de citeertitel. Hoofdstuk 22 bevatte een grote hoeveelheid regels die voorheen door het Rijk werden gesteld, maar waarover de bevoegdheid tot het stellen van regels is overgeheveld naar gemeenten. Deze regels zijn naar het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de gemeenten verhuisd, en terechtgekomen in hoofdstuk 22. Dit heet ook wel de 'bruidsschat'.

Van een groot deel van deze regels is bepaald dat deze op een andere plek in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. In bijlage I is een transponeringstabel opgenomen waarin wordt aangegeven waar de regels uit hoofdstuk 22 in al dan niet gewijzigde vorm terechtkomen.

10.14 Hoofdstuk 23 Overgangsrecht

In hoofdstuk 23 is algemeen overgangsrecht opgenomen. Dit overgangsrecht heeft betrekking op verschillende situaties.

Allereerst is er het overgangsrecht met betrekking tot vergunningen, ontheffingen, maatwerkvoorschriften en andere besluiten. Dit is geregeld in de artikelen 23.1 en 23.2. Deze artikelen bevatten overgangsrecht zoals dat gebruikelijk in verordeningen wordt opgenomen. Met dit overgangsrecht wordt geregeld wat de status van genomen besluiten is nadat de regeling, op grond waarvan het besluit is genomen, is komen te vervallen of is gewijzigd. Ook wordt geregeld welk recht op een aanvraag van toepassing is wanneer de regeling waarop de aanvraag betrekking heeft nadat de aanvraag is gedaan, maar voordat op de aanvraag is besloten, wordt gewijzigd.

Ten tweede is er overgangsrecht met betrekking tot het gebruik van gronden en bouwwerken, bedoeld in hoofdstuk 3, en met betrekking tot bouwwerken als bedoeld in hoofdstuk 5. Dit is geregeld in artikelen 23.3 en 23.4. Het gaat daarbij om algemene regels over gebruik en bouwwerken die bijvoorbeeld bepalen waar welk gebruik is toegestaan, en wat er gebouwd mag worden. Voorheen werden deze regels opgenomen in ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen. In het voorheen geldende besluit ruimtelijke ordening was bepaald welk overgangsrecht daarover in die ruimtelijke plannen moest worden opgenomen. Het betrof eerbiedigend overgangsrecht, dat wil zeggen dat bijvoorbeeld legaal bestaand gebruik mocht worden voortgezet, ook nadat de regels na wijziging van het ruimtelijk plan niet meer in dat gebruik voorziet. Hetzelfde geldt voor legale bestaande bouwwerken, die mogen blijven bestaan, ook nadat ze met een nieuw ruimtelijk plan werden 'wegbestemd'. De Omgevingswet schrijft niet meer een voor welk overgangsrecht in het omgevingsplan moet worden opgenomen. Het is aan gemeenten zelf daarin een keuze te maken. Dat daarbij verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan, acht de wetgever niet bezwaarlijk. "Het is juist belangrijk dat het overgangsrecht in het omgevingsplan is

toegesneden op de lokale situatie. De standaardregels over eerbiedigend overgangsrecht in het Besluit ruimtelijke ordening leidden ertoe dat legaal bestaand gebruik praktisch altijd mocht worden voortgezet, ondanks een bestemmingswijziging of aanscherping van de regels. Dit beperkte de mogelijkheid voor gemeenten om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken of ongewenst geworden situaties tegen te gaan. Daarom is gekozen om het opnemen van deze standaardregels voor overgangsrecht in omgevingsplannen niet langer verplicht te stellen. [ ] Dit wil niet zeggen dat de overgangsrechtelijke regels uit het Besluit ruimtelijke ordening geheel zullen verdwijnen. Gemeenten mogen deze uiteraard wel gebruiken als zij dat passend achten. Als een gemeente een nieuwe ontwikkeling mogelijk wil maken, kan zij dat bereiken door binnen de grenzen van rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid een (overgangsrechtelijke) regeling op maat te treffen."[39] Hoewel er dus ruimte is om het eerbiedigend overgangsrecht los te laten, ligt het volgens de wetgever wel in de rede dat bij een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan in de meeste gevallen wordt voorzien in eerbiedigende overgangsbepalingen.[40]

In het omgevingsplan voor Amsterdam is als hoofdregel gekozen het eerbiedigend overgangsrecht zoals dat voorheen in bestemmingsplannen werd opgenomen met betrekking tot het toegestaan gebruik en bouwwerken te consolideren. Een meer directe en onvoorwaardelijke werking van een regel kan onder omstandigheden echter ook gerechtvaardigd en wenselijk zijn. In dat geval kan via een locatiegerichte maatwerkregel van de hoofdregel afwijkend overgangsrecht worden vastgesteld. Dat afwijkende overgangsrecht geldt dan alleen voor het desbetreffende geval of de desbetreffende locatie. In zo'n situatie kan het voorkomen dat nieuwe regels in een omgevingsplan (zonder overgangsrecht) inbreuk maken op bestaande, bij vergunning verleende, rechten met bijvoorbeeld als gevolg dat een bepaald (vergund) gebruik op enig moment niet langer is toegestaan of daarvoor opnieuw een vergunning moet worden aangevraagd.

10.15 Hoofdstuk 24 Slotbepaling

Hoofdstuk 24 tot slot bevat een slotbepaling, bestaande uit de citeertitel van het omgevingsplan.

[39] Staatsblad 2018 290, p. 229.
[40] Staatsblad 2018 400, p. 1027.

BIJLAGE I Transponeringstabel Hoofdstuk 22 (Bruidsschat)

Artikelnummer H22	Artikelnr. OP	Opmerkingen
1.1	1.1	
22.1, eerste lid 22.1, tweede lid	4.88 10.2	
22.2	4.4 11.1, leden 3 en 4	
22.3	4.5, eerste lid	
22.4	2.53 4.86	
22.5	4.87	
22.6	xxxx	Vervallen in de bruidsschat
22.7	4.89	
22.8	4.90	
22.9	4.91	
22.10	4.92	
22.11	4.93	
22.12	4.94	
22.13	4.95	
22.14	4.96	
22.15	4.97	
22.16	2.54	
22.17	2.55	
22.18	2.56	
22.19	2.58	
22.20	2.59	
22.21	2.60	
22.22	6.38	Voorgesteld wordt deze te laten vervallen
22.23	5.6	
22.24	5.3, onderdeel a en b	
22.25	5.5	
22.26	4.9	
22.27	4.12	
22.28	4.14	
22.29, eerste lid, aanhef en onder a	4.21	
22.29 artikel 22.29, eerste lid, aanhef en onder b, en het tweede lid, onder b	4.29	
artikel 22.29, eerste lid, aanhef en onder c	4.36	
22.30	4.36	
22.31	4.38	
22.32	4.23	
22.33	4.22	
22.34	4.20	

22.35, onderdeel a t/m e	4.68	
22.35, onder f	4.70	
22.35, onder g	4.68	
22.35, onder i	4.69	
22.35, onder j	4.71	
22.35, onderdeel k	4.78	
22.36, onder c	5.7	
22.36, onder c	2.57, eerste lid	
22.37	5.8	
22.38	5.9	
22.39	2.57, derde lid, onderdelen a en b 5.10, tweede lid	
22.40	23.4	
22.41	10.8	
22.42	10.3	
22.43	1.4	
22.44	10.4, 10.10, 10.163, 10.167	Gesplitst vanwege andere indeling
22.45	10.5	
22.46	1.5	
22.47	1.6	
22.48	10.6	
22.49	10.7	
22.50	10.7	
22.51	10.12	
22.52	10.13	
22.53	10.14	
22.54	10.15, 10.23	
22.55	10.24	
22.56	10.16	
22.57	10.25	
22.58	10.26	
22.59	10.27	
22.60	10.17	
22.61	10.17	
22.62	10.15 en 10.23	
22.63	10.28, 10.29	
22.64	10.31	Alleen voor zover bestaand
22.65	10.30	
22.66	Geschrapt	Komt niet voor in Amsterdam
22.67	Geschrapt	Komt niet voor in Amsterdam
22.68	10.33	
22.69	Geschrapt	
22.70	10.20	
22.71	10.32	
22.72	10.21	
22.73	10.35, 10.36, 10.37	
22.74	10.22	

22.75	10.117	
22.76	10.120	
22.77	10.121	
22.78	10.123	
22.79 t/m 22.82	Geschrapt	Komt niet voor in Amsterdam
22.83	10.46	
22.84	10.47	
22.85	10.48	
22.86	10.49	
22.87	10.50	
22.88	10.51	
22.89	10.53	
22.90	10.54, 10.64, 10.131	
22.91	10.65, 10.132	
22.92	10.66, 10.133	
22.93	10.67, 10.134	
22.94	10.68	
22.95	10.69	
22.96	10.70	
22.97	10.71	
22.98	10.72	
22.99	10.73	
22.100	10.74	
22.101	10.75	
22.102	10.76	
22.103	10.77	
22.104	10.78	
22.105	10.79	
22.106 t/m 22.113	n.v.t.	vervallen
22.114	10.80	
22.115	10.81	
22.116	10.82	
22.117	10.83	
22.118	10.84	
22.119	10.85	
22.120	10.86	
22.121	10.131	
22.122	10.135	
22.123	10.136	
22.124	10.137	
22.125		Moet nog verwerkt worden
22.126		Moet nog verwerkt worden
22.127		Moet nog verwerkt worden
22.128		Moet nog verwerkt worden
22.129		Moet nog verwerkt worden
22.130		Moet nog verwerkt worden
22.131		Moet nog verwerkt worden
22.132		Moet nog verwerkt worden
22.133 t/m 22.136	Geschrapt	Regeling geldt niet in Amsterdam

22.137	10.174, 10.178	
22.138	10.175, 10.179	
22.139	10.180	
22.140	10.176	
22.141	10.177, 10.181	
22.142	10.182	
22.143	10.183	
22.144	10.184	
22.145	10.164, 10.171	
22.146	Nvt	Informatieplicht is geschrapt, in enkele gevallen wel vergunning nodig, in dat geval zijn het aanvraagvereisten
22.147	10.165, 10.173	
22.148	10.164, 10.172	
22.149	Geschrapt	Komt niet vaak in Amsterdam voor
22.150	Geschrapt	
22.151	10.198	
22.152	10.199	
22.153	10.200	
22.154	10.185	
22.155	10.186	
22.156	10.187	
22.157	10.188	
22.158	10.189	
22.159	10.190	
22.160	10.191	
22.161	10.192	
22.162	10.201	
22.163	10.202	
22.164	10.203	
22.165	10.193	
22.166	10.194	
22.167	10.195	
22.168	10.196	
22.169	10.197	
22.170	10.216	
22.171	10.217	
22.172	10.220	
22.173	10.218	
22.174	10.219	
22.175	10.221	
22.176	10.222	
22.177	10.204	
22.178	10.205	
22.179	10.206	
22.180	10.207	
22.181	10.208	
22.182	10.209	
22.183	10.210	
22.184	10.211	

22.185	10.160	
22.186	10.160	
22.187	10.160	
22.188	10.212	
22.189	10.213	
22.190	10.214	
22.191	10.215	
22.192	10.241	
22.193	10.242	
22.194	10.243	
22.195	10.244	
22.196	10.100, 10.234	
22.197	10.101, 10.235	
22.198	10.236	
22.199	10.102	
22.200	10.103	
22.201	10.104	
22.202	10.106, 10.238	
22.203	10.107, 10.239	
22.204	10.240	
22.205	10.108	
22.206	10.109	
22.207	10.110	
22.208	10.111	
22.209	10.112	
22.210	10113	
22.211	10.114	
22.212	10.115	
22.213	10.116	
22.214	10.124	
22.215	10.125	
22.216	10.126	
22.217	10.127	
22.218	10.128	
22.219	10.129	
22.220	10.130	
22.221	10.139	
22.222	10.140	
22.223	10.141	
22.224	10.145	
22.225	10.146	
22.226	10.147	
22.227 t/m 22.236	Geschrapt	Er is een meldplicht opgenomen in art. 10.161
22.237	10.145	
22.238	10.146	
22.239	10.147	
22.240	10.88, 10.223	
22.241	10.89, 10.224	
22.242	10.90	
22.243	10.91	

22.244	10.225	
22.245	10.87	
22.246	10.92, 10.226	
22.247	10.93, 10.227	
22.248	10.94	
22.249	10.95	
22.250	10.228	
22.251	10.229	
22.252	10.96, 10.230	
22.253	10.97, 10.231	
22.254	10.98	
22.255	10.99	
22.256	10.232	
22.257	10.233	
22.258	10.148	
22.259	10.149	
22.260	10.150	
22.261	10.151	
22.262	10.157	
22.263	10.157	
22.264	10.152	
22.265	10.153	
22.266	10.154	
22.267	10.155	
22.268	10.169	
22.269	10.170	
22.270	10.158, 10.169, 10.170	
22.271 - 22.276	Afd. 6.5	
22.277	???	
22.278	???	
22.279	???	
22.280	2.5, tweede lid 4.10	
22.281	2.5, vierde lid 4.24, derde lid	
22.282	2.6, tweede lid	
22.283	vervalt	
22.284	6.36	
22.285	???	Aanvraagvereiste sloopvergunning
22.286, lid 1 22.286, lid 2	2.5, vijfde lid 4.68	 Nog kijken naar het tweede lid van 22.286
22.287 – 22.294	11.10	
22.288	Vervallen	Art. 22.288 is vervallen; in Amsterdam worden archeologische monumenten niet als gemeentelijk monument aangewezen, maar beschermd via aanlegvergunningstelsel
22.289	Vervallen	Art. 22.288 is vervallen; in Amsterdam worden archeologische monumenten niet als

		gemeentelijk monument aangewezen, maar beschermd via aanlegvergunningstelsel
22.290	11.11	
22.291	11.12	
22.292	11.13	
22.293	11.14	
22.294	11.15	
22.295	vervalt	Heel afd. 11.1 heeft betrekking op zowel beschermde als voorbeschermde gemeentelijke monumenten
22.296	???	Opnemen bij regeling sloopvergunning
22.297	Laten staan	Voor zover bekend hebben we geen uitwegvergunningplichten
22.298	Laten staan	Vergunningpicht alarminstallatie in verordening; hebben wij die?
22.299	Laten staan	Aanvraagvereisten kapvergunning
22.300	Laten staan	Omgevingsvergunning handelsreclame
22.301	Laten staan	Omgevingsvergunning opslag roerende zaken
22.302	???	Opnemen bij regeling sloopvergunning
22.303	6.37	

II. ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING