Algemene toelichting

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 milieuen 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 in elk geval 2029 om deze opgave te realiseren. Deze datum is genoemd toen de datum inwerkingtreding Omgevingswet nog was voorzien op eerdere momenten; het is gelet op de enorme opgave waarvoor gemeenten staan aannemelijk dat deze datum verschuift.

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 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

De toelichting op het omgevingsplan bevat een algemeen deel en een artikelgewijs deel. In het algemene deel van de toelichting wordt 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 weten 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 weten 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 weten 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 weten 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 weten 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 (Staatsblad 2018 290, p. 94):

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 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.

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 Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). De wetgever geeft hierover het volgende aan (Staatsblad 2018 290, p. 95):

"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 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.

1.5 Overgangsperiode

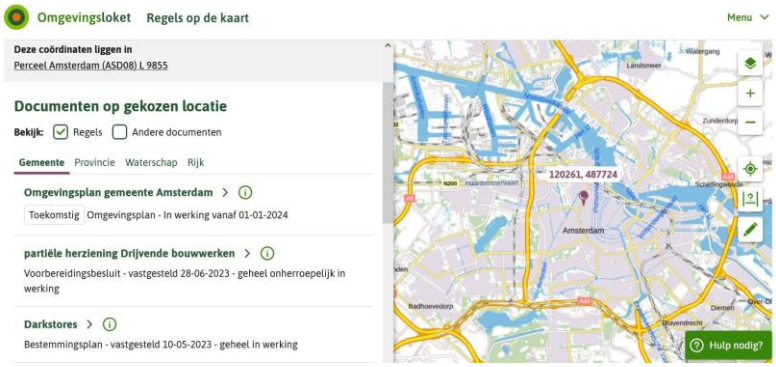
Zoals in paragraaf 1.1 reeds aangegeven, komt het omgevingsplan in de plaats van heel veel verschillende regelingen, en zal het gefaseerd tot stand komen. Gedurende die overgangsfase zullen de bestemmingsplannen gebied voor gebied worden vervangen door nieuwe regels. Ook zullen verschillende verordeningen geheel of gedeeltelijk overgaan naar het omgevingsplan.

Bij koninklijk besluit is de overgangstermijn voor het omgevingsplan bepaald. Daarbij wordt uitgegaan van een transitietermijn van 8 jaar. Dat betekent dat de overgang voor 2032 moet zijn afgerond. De wetgever acht dit een haalbare termijn om tot een gefaseerde ombouw te komen van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke planfiguren en lokale verordeningen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Deze termijn geeft naar verwachting voldoende tijd voor participatiemogelijkheden en het voorzien in politiek gevoelige kwesties en discussiepunten. Tegelijkertijd erkent het Rijk dat het omzetten van alle huidige plannen naar 1 samenhangend omgevingsplan voor gemeenten een forse klus is. De voortgang wordt daarom jaarlijks gemonitord. Na 3 jaar wordt, mede in afstemming met de VNG, bezien of het nodig is om de datum van het einde van de transitietermijn te heroverwegen. Ook wordt dan bekeken in hoeverre aanvullende actie, bijvoorbeeld in de vorm van extra ondersteuning, nodig is.

Het gefaseerd vervangen van allerlei bestaande regelingen zal zowel gebiedsgewijs als themagewijs gebeuren. Gebiedsgewijs wil zeggen dat in bepaalde delen van Amsterdam al wel de nieuwe regels gaan gelden, terwijl elders de oude regels nog van toepassing zijn. Zo worden de onder oud recht vastgesteld bestemmingsplannen gebied voor gebied vervangen. Dat betekent onder meer dat op enig moment in sommige delen van Amsterdam nog de ruimtelijke regels van een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan van toepassing zijn, terwijl elders al nieuwe ruimtelijke regels daarvoor in de plaats zijn gekomen. Themagewijs wil zeggen dat bepaalde regels voor heel Amsterdam ineens worden vervangen. Dat gebeurt met name met regelonderdelen die voor heel Amsterdam gelden. Zo zullen de regels waarmee de hemelwaterverordening wordt vervangen, voor heel Amsterdam van toepassing zijn.

Gedurende deze overgang moet uiteraard duidelijk zijn welke regels waar gelden. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Dat is een landelijke voorziening. Het bevat het Omgevingsloket, met als onderdeel een viewer waarin het omgevingsplan raadpleegbaar is. Met die viewer worden zowel de nieuwe regels als de onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen getoond. Dat laatst zolang dat nog ergens geldt.

Raadpleegbaarheid nieuwe regels omgevingsplan, en onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen



Bron: Omgevingsloket

Waar het bestemmingsplan nog niet is vervangen, moet voor de ruimtelijke regels over bouwwerken en gebruik in dat bestemmingsplan worden gekeken. Voor allerlei andere regels moet wel al in het omgevingsplan zelf worden gekeken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regels waarmee een vergunningplicht voor het bouwen van een bouwwerk in het leven wordt geroepen. Is het bestemmingsplan komen te vervallen, dan wordt dat niet meer getoond. Voor ruimtelijke regels over gebruik en bouwwerken wordt dan gekeken in het nieuwe deel.

Overigens zal het ook veel voorkomen dat het bestemmingsplan nog niet is vervangen, maar dat er al wel algemene regels in heel Amsterdam gaan gelden over onderwerpen die ook door bestemmingsplannen worden geregeld. Daaraan valt niet te ontkomen. Het gevolg daarvan is dat er innerlijk tegenstrijdige regels kunnen gaan gelden. In dat geval zal in het omgevingsplan zelf worden gewerkt met voorrangsregels. Die bepalen dan welke regel van toepassing is, en welke niet.

Voor bestaande verordeningen die geheel of gedeeltelijk op moeten gaan in het omgevingsplan geldt dat die, zolang ze nog niet zijn vervangen, op de gebruikelijke wijze vindbaar blijven.

In hoofdstuk 6 van deze toelichting wordt meer inhoudelijk ingegaan op de transitie, en op de wijze waarop die voor Amsterdam wordt vormgegeven.

2 Het omgevingsplan: 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.

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.

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.

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 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 (zie ook de Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, Staatsblad 2018 290, blz. 91, 92).

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 (zie ook de Nota van toelichting Omgevingsbesluit, Staatsblad 2018, nr. 290, blz. 96).

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.

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 bouwen milieuregels. Die moeten op een goede manier worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Tegelijkertijd blijft er een groot aantal regels op Rijksniveau bestaan. Hetzelfde 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-, locatieen 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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, blz. 141 e.v.).

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 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 locatiegericht maatwerk 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 voorgesteld locatiegericht maatwerk 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.

Het omgevingsplan wordt raadpleegbaar in het omgevingsloket van het DSO. Dat omgevingsloket bevat een viewer waarmee de voor een locatie geldende regels kunnen worden geraadpleegd. Bij de opbouw en formulering van de regels in het omgevingsplan is rekening gehouden met de wijze waarop regels in die viewer worden weergegeven.

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz. 391).

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz. 394). Dat betekent dat daar waar deze doelen op gespannen voet met elkaar kunnen komen, een bestuurlijke afweging van belangen moet worden gemaakt.

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz. 61, 62).

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz. 392).

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 (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 (Nota van Toelichting Omgevingsbesluit, Staatsblad 2020 400, p. 1702):

Bij het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving gaat het om directe fysieke ingrepen door de mens in de tastbare leefomgeving, zowel bovenals 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) 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 (Nota van Toelichting Omgevingsbesluit, Staatsblad 2020 400, p. 1703 e.v.): 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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz. 137). 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.

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 137):

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, blz. 58 en 59):

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 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 2.3, waarin een algemeen verbod is opgenomen om gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met het aan een locatie gegeven gebruiksdoel.

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, blz. 58 e.v.).

4 Relaties met ander instrumentarium

4.1 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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, 3, p. 116, 445).

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, 3, p. 116, 445).

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 (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 5.9 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 (o.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, blz. 157).

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 weten 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 activiteit in strijd is met het omgevingsplan, dan kan daarvoor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse 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 die het Rijk en de provincie voor het omgevingsplan hebben gesteld, kan de vergunning toch worden verleend. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op het instrument van instructieregels en instructies

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.

4.4 Doorwerking hogere weten regelgeving

4.4.1 Rechtstreeks doorwerkende regels

Hoewel regulering over veel onderwerpen wordt gedecentraliseerd, blijft er allerlei hogere weten 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 bouwen 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. 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 wordt ingegaan op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de diverse instructieregels.

4.5 De waterschapsverordening

Naast het omgevingsplan komt de waterschapsverordening te staan. De waterschapsverordening wordt vastgesteld door de waterschappen. De waterschapsverordening bevat regels specifiek gericht op het watersysteem en waterstaatswerken binnen het beheergebied van een waterschap. Samen met het omgevingsplan bevat de waterschapsverordening de regels voor de fysieke leefomgeving op lokaal niveau. Er staan regels in voor verschillende soorten activiteiten.

Het waterschap kan voor directe lozingen regels stellen in de waterschapsverordening. Ook kan het waterschap een vergunningplicht of meldingsplicht instellen en met maatwerkvoorschriften en maatwerkregels werken. Het waterschap kan voor bepaalde wateronttrekkingsactiviteiten regels opnemen in de waterschapsverordening. Dat kunnen ook vergunningplichten zijn. Sommige waterschappen zijn ook belast met het beheer van wegen. De regels in de waterschapsverordening gaan over het beoordelen van de staat en de werking van de openbare wegen. Ze zijn gericht op activiteiten die nadelige gevolgen hebben voor die wegen. Voor regionale waterstaatswerken kan het waterschap regels stellen. Een waterschap kan beperkingengebieden aanwijzen bij waterstaatswerken en daarvoor regels stellen.

Deze regels gelden voor iedereen. De regels van de waterschapsverordening komen ook in het Omgevingsloket en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Hiervoor publiceren waterschappen hun waterschapsverordening en vertalen ze juridische regels in toepasbare regels.

Een waterschapsverordening kan geen instructies of instructieregels voor gemeenten bevatten. Wel is van belang bij het wijzigen van het omgevingsplan goed rekening te houden met de waterschapsverordening. Wanneer bijvoorbeeld de waterschapsverordening beperkingen bevat voor het bouwen van bouwwerken binnen een beperkingengebied van een regionale waterkering, dan zal bij het omgevingsplan rekening worden gehouden met die beperkingen. Het met het omgevingsplan volop mogelijk maken van ontwikkelingen binnen dat gebied ligt minder voor de hand.

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 maatwerkof 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 floraen 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 dat hoofdstuk 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 be leidsregels worden vastgesteld.

5.3.5 Eén feitelijke handeling, meerdere juridische activiteiten

Reeds onder voorheen geldend recht kwam het voor dat één feitelijke fysieke handeling bestond uit meerdere juridische activiteiten. Gedacht kan worden aan het verbouwen van een gemeentelijk monument. De feitelijke handeling van het verbouwen bestaat uit de juridische activiteit bouwen van een bouwwerk, waarvoor op grond van de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een vergunningplicht bestond. Daarnaast was sprake van verstoren van een gemeentelijk monument, waarvoor op grond van de gemeentelijke erfgoedverordening (en de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een vergunningplicht) eveneens een vergunningplicht gold. De handeling valt met andere woorden onder verschillende categorieën vergunningplichtige activiteiten, die in de tijd niet gescheiden kunnen worden verricht.

Onder de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gold voor dergelijke activiteiten het vereiste van onlosmakelijke samenhang. Voor onlosmakelijke activiteiten gold onder de Wabo dat deze tegelijk in één aanvraag moeten worden aangevraagd. Met het vereiste van onlosmakelijke samenhang beperkte de Wabo de aanvrager in flexibiliteit.

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Daarbij kan de aanvrager voor meerdere vergunningplichtige activiteiten tegelijk één aanvraag indienen of de aanvragen los en gespreid in de tijd doen.

Belangrijk voordeel van gelijktijdige indiening van twee of meer activiteiten is dat hiermee een samenhangende beoordeling van de betrokken activiteiten aan de daarop van toepassing zijnde beoordelingsregels mogelijk is en dat voorschriften die aan een vergunning worden verbonden inhoudelijk beter op elkaar kunnen worden afgestemd. De aanvrager ontvangt hiermee één besluit van één bestuursorgaan dat ook integraal bevoegd gezag is voor toezicht en handhaving van de omgevingsvergunning. Maar de aanvrager kan er ook voor kiezen voor de verschillende activiteiten afzonderlijk vergunning aan te vragen.

Een aanvrager is er zelf verantwoordelijk voor dat hij voor alle activiteiten die hij verricht beschikt over de vereiste vergunningen. De Omgevingswet faciliteert de aanvrager hierbij doordat hij met het doorlopen van de 'vergunningscheck' uit het Omgevingsloket online kan zien voor welke activiteiten een vergunning is vereist. Bovendien rust op grond van artikel 3:20 Awb op het bevoegd gezag de inspanningsverplichting om een aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere op aanvraag te nemen besluiten die ook nodig zijn met het oog op de activiteiten die hij wil verrichten. De initiatiefnemer kan er vervolgens zelf voor kiezen om alle activiteiten tegelijk of afzonderlijk en gespreid in de tijd aan te vragen. Zo heeft de initiatiefnemer het zelf in de hand om een fasering aan te brengen in het traject van aanvragen en verkrijgen van de vergunningen. Het is de verantwoordelijkheid van een initiatiefnemer om zich te laten informeren over de geldende weten regelgeving en dat hij beschikt over de vereiste vergunning voor alle activiteiten die hij gaat verrichten. Eveneens is het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer dat hij activiteiten tegelijk aanvraagt in gevallen waarin een gelijktijdige beoordeling van activiteiten voordelen biedt. Echter ook het bevoegd gezag vervult hierin een rol om een aanvrager te informeren over geldende weten regelgeving. Het vooroverleg, dat zeker bij complexere projecten vanzelfsprekend is, heeft hierin een belangrijke functie. Uiteindelijk is het aan de initiatiefnemer om te voorkomen dat hij een vergunning vraagt voor bijvoorbeeld een bouwplan dat hij, naar later eventueel blijkt, nog moet aanpassen vanwege eisen die voorvloeien uit algemene regels of een later aangevraagde vergunning voor een andere activiteit waaruit eisen voortvloeien voor dat bouwwerk.

Met het omgevingsplan wordt ervoor gekozen de onderscheiden activiteiten strikt gescheiden te houden. Dat houdt bijvoorbeeld in dat bepaalde werkzaamheden die plaatsvinden in het kader van het feitelijk bouwproces, zoals het afgraven van grond ter plaatse van een archeologisch verwachtingengebied, zelfstandig vergunningplichtig zijn. De beoordeling of in een dergelijk geval het belang van het behoud van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten zich tegen vergunningverlening verzet, wordt gemaakt in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit archeologische beschermingszone, bedoeld in afdeling 6.2, en niet in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, bedoeld in afdeling 4.2. Beide activiteiten kunnen in één vergunningaanvraag worden betrokken, maar dat hoeft niet. Een gefaseerde aanvraag kan in dit voorbeeld als voordeel hebben dat pas een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, met alle bijkomende kosten van dien, hoeft te worden aangevraagd, als zeker is dat de aanwezigheid van archeologische monumenten geen belemmering voor de uitvoering vormt.

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3 blz. 469).

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
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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 95):
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).

Het is de overheid die met inzet van beleidsen bestuursinstrumenten deze waarden bereiken of inspanningen verrichten om die te halen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 23, 50). 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 hetzelfde 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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 33 118, nr. 36, bijlage):
a. Het beleidsdoel moet objectiveerbaar zijn, anders is niet vast te stellen of aan een omgevingswaarde wordt voldaan.
b. 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.
c. Het bestuur moet bereid zijn om de kosten van monitoring en eventuele maatregelen te dragen.
d. 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 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 (zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 122).

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 122).

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 456-457).

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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 125):

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 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, wijzigingsen 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 milieuen 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 Het '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:

a. bestaande ruimtelijke besluiten
b. een beperkt aantal (regels uit) verordeningen
c. 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.

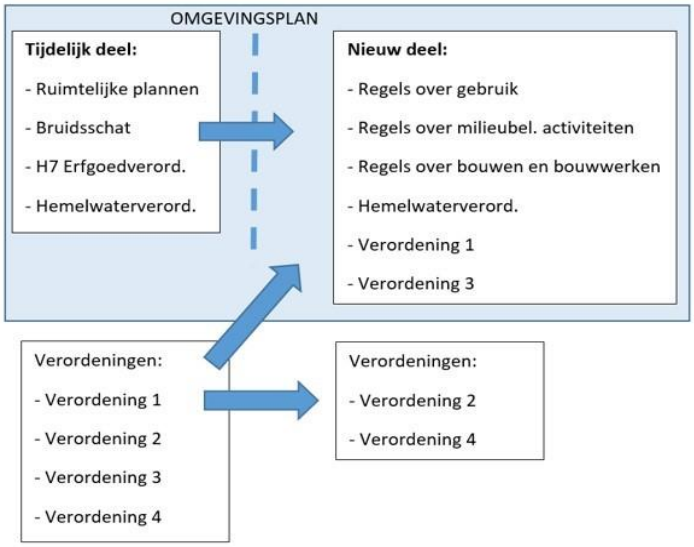
Het opbouwen van het omgevingsplan gebeurt dus niet vanuit een blanco-situatie, maar vanuit de situatie zoals die er ligt op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Die situatie is medebepalend voor de te volgen werkwijze. In het vervolg van deze toelichting wordt met 'omgevingsplan van rechtswege' 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:
a. het nieuwe deel is leeg;
b. 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- 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 ruimtelijkeplannen.nl zijn gepubliceerd geldt dat die via de viewer van het DSO vindbaar en raadpleegbaar zijn.

Wanneer voor een bepaald gebied het onder oud recht vastgestelde ruimtelijk plan is vervangen, moet duidelijk zijn dat dat plan daar niet meer geldt. Het bevoegd gezag kan bij het aanleveren voor de bekendmaking van een besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan aangeven of dat besluit een deel van het tijdelijk omgevingsplan vervangt en daarmee dus bijvoorbeeld een bestemmingsplan vervangt. Het vervallen deel wordt dan in de viewer niet meer getoond. De extra informatie die daarvoor moet worden aangeleverd wordt de Pons genoemd. Daarmee kan een bevoegd gezag aangeven dat één of meerdere delen van o.a. een bestemmingsplan dat in de overbruggingsfunctie van DSO-LV aanwezig is, niet langer geldig zijn. De Pons zorgt daarbij voor dat de deel van het bestemmingsplan niet meer wordt getoond. De Pons werkt overigens alleen als het zoekgebied van een raadpleger geheel binnen de ponslocatie valt.

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 22.6, 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-, wateren 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 locatiegerichte regels met maatwerk worden toegevoegd.

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 https://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 https://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 verordeningen gelden 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 Erfgoedverordening 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: a. Afdeling
22.1: algemeen

b. Afdeling 22.2: activiteiten met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen
c. Afdeling 22.3: milieubelastende activiteiten
d. Afdeling 22.4: aanleggen of wijzigen van wegen of spoorwegen zonder geluidproductieplafond
e. 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 regel met maatwerk.

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 1 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 in eens 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: a. Toepassingsbereik (waarop hebben de regels betrekking?)

b. Vergunningplicht
c. Uitzonderingen op de vergunningplicht
d. Beoordelingsregels voor vergunningaanvragen
e. Aanvraagvereisten
f. 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 11 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.

6.3.5 Verwijzingen in de regels naar een ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan

Op 1 januari 2024 is van rechtswege een omgevingsplan ontstaan. Dat omgevingsplan van rechtswege bestaat uit de bestaande ruimtelijke besluiten, een beperkt aantal (regels uit) verordeningen, en de zogenoemde 'bruidsschat (zie meer uitgebreid paragraaf 6.2.1 van deze toelichting). Er is voor gekozen de (regels uit) de verordeningen die het betreft, en het grootste deel van de bruidsschat, ineens voor heel Amsterdam te vervangen door nieuwe regels. Dat gebeurt bij vaststelling van het eerste wijzigingsbesluit, de het vaststellen van de zogenoemde basisregeling. De regels uit de nog geldende ruimtelijke besluiten zullen echter gebiedsgewijs worden vervangen (zie meer uitgebreid paragraaf 6.2.2 van deze toelichting).

Nadat de basisregeling als eerste wijziging van het omgevingsplan is vastgesteld, bestaat het omgevingsplan uit zowel een tijdelijk deel als een nieuw deel. Het tijdelijk deel bestaat uit de resterende regels van de bruidsschat en alle nog geldende ruimtelijke besluiten.

Wanneer het ruimtelijk besluit nog niet is komen te vervallen, zijn zowel de regels uit dat ruimtelijk besluit als nieuwe regels van dit omgevingsplan van toepassing. Op onderdelen kunnen die regels innerlijk tegenstrijdig aan elkaar zijn. In dat geval is het noodzakelijk dat wordt bepaald dat de nieuwe regels nog niet gelden, of dat de oude regels voorrang hebben. Het eerste gebeurt door een *beperking van het toepassingsbereik* van de nieuwe regels. Het tweede gebeurt met een zogenoemde *voorrangsbepaling*.

In al die gevallen wordt in bepaalde regels gerefereerd aan een 'ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan', en aan een 'aanduiding 'ruimtelijk plan tijdelijk deel nog niet vervallen'. Beide begrippen worden hieronder toegelicht.

Referentie aan 'ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan'

In verschillende artikelen in het omgevingsplan wordt gerefereerd aan een ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan. 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 door nieuwe regels zijn vervangen, waarbij het oorspronkelijk ruimtelijk besluit komt te vervallen. Dat vervangen zal gebiedsgewijs gebeuren.

Aanduiding 'ruimtelijk plan tijdelijk deel nog niet vervallen'.

Zolang het onder oud recht genomen ruimtelijk besluit nog geldt, is het weliswaar juridisch onderdeel van het omgevingsplan, maar is het besluit als zelfstandige regeling vindbaar en raadpleegbaar in de DSO-viewer. Waar het ruimtelijk plan tijdelijk deel vervalt, zullen de betreffende regels niet langer zichtbaar zijn in de DSO-viewer. Ze worden eruit 'geponst' (zie meer uitgebreid paragraaf 6.2.2.1, onder het kopje 'Vindbaarheid en raadpleegbaarheid'. Dat maakt dat het lastig vanuit de nieuwe regels van het omgevingsplan te zien waar het onder oud recht vastgestelde ruimtelijk besluit nog geldt, en waar niet meer. Bovendien werkt de 'pons' alleen als het zoekgebied van een raadpleger geheel binnen de ponslocatie valt.

Om in het nieuwe deel van het omgevingsplan inzicht te geven in waar nog een ruimtelijk plan tijdelijk deel geldt, wordt gewerkt met de aanduiding 'ruimtelijk plan tijdelijk deel nog niet vervallen'. De geografische begrenzing van die aanduiding maakt binnen het nieuwe deel zichtbaar waar een ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan nog niet is komen te vervallen.

Beperking toepassingsbereik regels nieuw deel ter plaats van de aanduiding 'ruimtelijk plan tijdelijk deel nog niet vervallen'

Voor sommige regels of onderdelen van het nieuwe deel van het omgevingsplan geldt dat die niet gelden waar nog een ruimtelijk plan tijdelijk deel van toepassing is. Dat geldt bijvoorbeeld voor een groot deel van hoofdstuk 2. Dat volgt uit artikel 2.1. Daarin is bepaald dat afdeling 2.3 niet van toepassing is ter plaatse van de aanduiding

'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen', maar dat daar het gebruiksdoel van gronden en bouwwerken wordt bepaald door de bestemming die op grond van het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan geldt.

Voorrangsbepaling oude en nieuwe regels ter plaats van de aanduiding 'ruimtelijk plan tijdelijk deel nog niet vervallen'

Voor andere regels of onderdelen geldt dat zowel het oude als nieuwe deel van toepassing is. Dat geldt bijvoorbeeld voor artikel 1.1, waarin is bepaald dat bijlage I begripsbepalingen bevat voor de toepassing van het omgevingsplan. De meeste afzonderlijke ruimtelijke besluiten tijdelijk deel omgevingsplan bevatten echter ook begripsbepalingen, die van toepassing zijn op de regels in dat betreffende besluit. Die begripsbepalingen kunnen gaan over eenzelfde begrip, maar wel van elkaar verschillen. In dat geval is van belang dat bepaald wordt welke van de twee voorrang heeft. Dat gebeurt met een voorrangsbepaling. Ze bepaalt het derde lid van artikel 1.1 dat ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijke deel nog niet vervallen' de begripsbepalingen zoals die zijn opgenomen in het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan van toepassing zijn op de ruimtelijke regels in dat ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan.

Aanduiding 'ruimtelijk plan tijdelijk deel vervallen'

Er zijn ook regels en regelonderdelen waarvan is bepaald dat de daarin opgenomen regels uitsluitend gelden ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijk plan tijdelijk deel vervallen'. Dat geldt bijvoorbeeld voor geheel hoofdstuk 7. Deze regels of regelonderdelen hebben een beperkt werkingsgebied, en zijn in de viewer uitsluitend zichtbaar daar waar deze aanduiding aan een locatie is gegeven.

6.4 Relaties met 'TAM-omgevingsplannen'

Vanwege problemen rondom het Digitale Stelsel Omgevingswet heeft het Rijk tijdelijk een alternatieve maatregel beschikbaar gesteld: de TAM-IMRO. Daarmee hoeft niet via de nieuwe digitale standaarden een wijziging van het omgevingsplan beschikbaar gesteld te worden, maar kan dat nog via de IMRO-standaard (Informatiemodel Ruimtelijke Ordening). Direct na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is er tijdelijk geen plicht om de STOP/TPOD te gebruiken. Dit regelt artikel 11.1 lid 2 van het Besluit elektronische publicaties.

Deze regeling is bedoeld de mogelijkheid te bieden nog enige tijd gebruik kan maken van de software die onder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) wordt gebruikt voor vormgeving en publicatie overeenkomstig de zogenoemde IMRO-standaarden. Daarmee kan publicatie van een wijziging van een omgevingsplan plaatsvinden op ruimtelijkeplannen.nl, waarmee ontsluiting in het DSO mogelijk is. De publicatie van het hoofdbestanddeel van het besluit vindt daarbij plaats in het publicatieblad op officiëlebekendmakingen.nl.

Een wijziging van het omgevingsplan met toepassing van TAM-IMRO wordt een TAM-omgevingsplan genoemd. Een TAM-omgevingsplan maakt in juridisch opzicht deel uit van het (nieuwe deel van het) omgevingsplan, maar hebben technisch gezien het 'oude' formaat (namelijk IMRO). De landelijke voorziening ruimtelijkeplannen.nl blijft na inwerkingtreding van de Omgevingswet tijdelijk beschikbaar voor gemeenten, adviesbureaus en softwareleveranciers. Dit regelt artikel 4.25 van de Invoeringswet Omgevingswet. Voor anderen is ruimtelijkeplannen.nl niet meer beschikbaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het TAM-omgevingsplan wordt uiteraard wel raadpleegbaar via het Omgevingsloket.

Omdat het TAM-omgevingsplan juridisch onderdeel is van het omgevingsplan, maar technisch technisch gezien als een zelfstandig besluit oogt en regels heeft die van toepassing zijn op het besluit gebied, bevat het TAM-omgevingsplan regels over onderwerpen die ook elders in het omgevingsplan zijn gesteld. Zo bevat een TAM-omgevingsplan veelal begripsbepalingen die op de in erin opgenomen regels van toepassing zijn. Ook bevat een TAM-omgevingsplan, gelet op het doel ervan, veelal ruimtelijke regels over het gebruik van gronden en bouwwerken, en over bouwwerken. Voor een goede werking van de regels worden daar waar nodig in het omgevingsplan voorrangsbepalingen opgenomen.

De gemeente moet met gebruikmaking van TAM-IMRO vastgestelde regels in het omgevingsplan bij omzetting naar STOP-TPOD opnieuw vaststellen. Het vaststellingsbesluit staat in beginsel open voor beroep. Bij een beleidsneutrale omzetting kan in de publicatie worden vermeld dat deze wijziging om technische redenen gebeurt en het een beleidsneutrale omzetting betreft.

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 2.4, tweede lid: *Deze paragraaf [par.* 2.3.1*] geldt ter plaatse van locaties ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen'.* Daarmee wordt bepaald dat de betreffende paragraaf 2.3.1, die 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 2.3.1 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 2.12, dat onderdeel is van de paragraaf die over wonen gaat: *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. Het omgevingsplan bevat dan mogelijk innerlijk tegenstrijdige regels. Om te voorkomen dat onduidelijkheid bestaat over welke regel dan van toepassing is, wordt in die gevallen een voorrangsregel opgenomen.

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:

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 5.15. Dat bepaalt waar bovengrondse gebouwen zijn toegestaan: *Een bovengronds gebouw is, tenzij elders anders is bepaald, uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak'.* Deze regel moet (uiteindelijk) binnen heel Amsterdam gelden. 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 5.15 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* 2.58 *: Detailhandel in de vorm van een supermarkt is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt toegestaan'.*

- *Artikel* 2.59 *: 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 2.58 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 2.59 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 5.17 dat regels over de bouwhoogte van gebouwen bevat. Het eerste lid bepaalt dat in tenzij elders in dit omgevingsplan anders is bepaald, voor een bovengronds gebouw de bestaande bouwhoogte ervan de maximum bouwhoogte is. Het tweede lid bepaalt echter:

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 , hoofdstuk 3, hoofdstuk 4, hoofdstuk 9 en hoofdstuk 10. 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 3.2. Artikel 3.3 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 bijvoorbeeld in artikel 3.4. Daarin is bepaald dat ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' de regels in paragraaf 3.2.2 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 locatie-aanduiding binnen een groter werkingsgebied geldt hetzelfde als voor regels met een beperkt werkingsgebied. De geometrie van de locatie-aanduidingen 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 IJmeer. Dat geldt ook voor regels met locatiespecifieke normen.

8 Digitale raadpleegbaarheid

8.1 Algemeen

Naast het juridisch instrumentarium is digitalisering een 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 digitale stelsel is onder meer nodig om het omgevingsplan raadpleegbaar te maken. Dat stelt eisen aan zowel het digitale stelsel, als aan het omgevingsplan. De eisen aan het omgevingsplan zijn deels van digitale aard. Om het omgevingsplan te kunnen publiceren moet worden voldaan aan bepaalde digitale standaarden. Het voldoen aan die standaarden moet vervolgens weer bijdragen aan een optimale weergave in het DSO.

Het DSO bevat daartoe meerdere voorzieningen: de LVBB, overheid.nl en DSO-LV. In paragraaf 8.2 wordt nader ingegaan op het DSO, de digitale standaarden en wat dit voor het omgevingsplan betekent. Hoewel de digitale

standaarden voorwaarden stellen aan de digitale kant van het omgevingsplan, laten ze gemeenten veel ruimte in de opzet van het omgevingsplan.

Een van de functies van het DSO is een digitaal loket. Via de loketfunctie van de landelijke voorziening, het omgevingsloket, kunnen diverse soorten berichten worden ingediend. Het gaat om het elektronisch kunnen indienen van een aanvraag om een besluit, het doen van een melding, het voldoen aan een andere informatieverplichting dan een melding en het verzenden van een ander bericht op grond van de Omgevingswet. een andere beoogde toepassing van het digitaal loket zijn vragenbomen, waarmee de vergunningencheck kan worden gedaan. Daarmee wordt het omgevingsplan bevraagbaar gemaakt.

8.2 Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

8.2.1 LVBB, overheid.nl en DSO-LV

Het omgevingsplan moeten worden bekendgemaakt en gepubliceerd. Daartoe moet het omgevingsplan langs elektronische weg worden aangeleverd aan de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (verder: LVBB). De LVBB verzorgt vervolgens de bekendmaking van de besluiten en de consolidatie van wijzigingsbesluiten in het (geconsolideerde) omgevingsplan. Beide worden geplaatst op het internetportaal overheid.nl: de bekendmaking van de besluiten komt op www.officielebekendmakingen.nl in het digitale publicatieblad van het bevoegde gezag, en het geconsolideerde omgevingsplan komt in de (lokale) regelingenbank. Het geconsolideerde omgevingsplan wordt doorgeleverd aan de DSO-LV.

DSO-LV staat voor Landelijke Voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet. De DSO-LV moet onder meer zorgen voor samenhangende, eenduidige en toegankelijke informatie van goede kwaliteit . DSO-LV biedt een digitaal loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat kan en mag in de fysieke leefomgeving: het Omgevingsloket. Dit omgevingsloket bevat ook een viewer, waarmee het omgevingsplan gebiedsgericht raadpleegbaar is.

DSO-LV moet zorgen voor samenhangende, eenduidige en toegankelijke informatie van goede kwaliteit en bijdragen aan de verbetering van het stelsel van het omgevingsrecht. Het stimuleert een snellere en integrale besluitvorming onder de Omgevingswet en vergroot het gebruikersgemak. DSO-LV biedt het digitale loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat kan en mag in de fysieke leefomgeving: het Omgevingsloket.

Via het Omgevingsloket kunnen zij in elk geval:
a. vergunningen aanvragen en meldingen doen;
b. zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie.

Om aan deze doelstellingen van DSO-LV te kunnen voldoen, is het nodig om bepaalde besluiten en andere rechtsfiguren machineleesbaar te maken en de gebruikte gegevens uitwisselbaar te maken. Dat betekent dat ze vanuit informatiekundig en technisch oogpunt moeten worden gestructureerd en gestandaardiseerd. De Omgevingswet biedt daartoe de mogelijkheid door het stellen van regels over die besluiten en andere rechtsfiguren.

8.2.2 Raadpleegbaarheid

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is een geheel aan digitale voorzieningen dat bijdraagt aan een effectieve werking van de Omgevingswet. Het stelsel als geheel bestaat uit een landelijke voorziening en verbindingen met en tussen lokale voorzieningen, zoals eigen behandelsystemen voor het behandelen van vergunningen en meldingen van de aangesloten overheden.

De wettelijk geregelde landelijke voorziening heeft twee functies (Staatsblad 2020 400, p. 1133): a. het elektronisch ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving; en
b. het elektronisch kunnen indienen van een bericht. Daaronder wordt verstaan het indienen van een aanvraag om een besluit, het doen van een melding, het voldoen aan een andere informatieverplichting dan een melding en het verzenden van een ander bericht op grond van de Omgevingswet.

Dit zijn harde voorwaarden waaraan het DSO moet voldoen. Het op een voor een ieder toegankelijke manier ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving heeft meerdere kanten. Het moet in elk geval voorzien in een gebiedsgerichte raadpleegbaarheid. Van belang daarbij is dat de juridische informatie in samenhang kan worden geraadpleegd. Naast deze gebiedsgerichte raadpleegbaarheid wordt met de DSO ook voorzien in locatiegerichte raadpleegbaarheid en activiteitgerichte bevraagbaarheid.

Op www.officielebekendmakingen.nl (zie vorige subparagraaf) wordt het besluit formeel bekend gemaakt in het digitale publicatieblad van het bevoegde gezag. De authentieke tekst van het besluit wordt in PDF-formaat weergegeven en er is een zogeheten landingspagina voor de informatieobjecten. Tevens is er een web-versie van

het besluit. Daarnaast worden de consolidatie-instructies verwerkt in de geldende regeling van dat moment. Dit resulteert in een documentgerichte weergave van de regeling van waaruit de informatieobjecten kunnen worden benaderd. De informatieobjecten worden afzonderlijk getoond in een interactieve viewer en kunnen vanuit daar ook worden gedownload. Raadplegen is alleen mogelijk per omgevingsdocument of regeling en dus ook alleen van één bevoegd gezag. Er is geen integraal overzicht van alle regels voor de leefomgeving.

Het is op www.officielebekendmakingen.nl niet mogelijk de regels in samenhang met elkaar te raadplegen. Daarvoor is de DSO-LV bedoelt. In het Omgevingsloket zijn diverse functies beschikbaar voor de gebruiker. Het biedt de mogelijkheid tot het oriënteren op de integrale regels of het integrale beleid over de fysieke leefomgeving via de kaart. Met een klik op de kaart zijn de daar geldende regels en het geldende beleid te raadplegen. De locaties uit de diverse regelingen worden via een legenda gesymboliseerd op de kaart. De tekst en kaart geven ook selectiemogelijkheden, bijvoorbeeld het tonen van regeltekst en locaties voor een specifieke activiteit, het uitsluitend tonen van regels die voor iedereen gelden of het tonen van beleid over een specifiek beleidsaspect met de bijbehorende locaties.

8.2.3 Toepassingsprofiel omgevingsplan

De regels in het omgevingsplan kunnen niet los worden gezien van de daarbij horende geografische elementen en de weergave ervan in DSO-LV. Het op een toegankelijke en samenhangende wijze weergeven van regels en geografische elementen is essentieel voor de raadpleegbaarheid van het plan. Maar bovendien moet het omgevingsplan via de verschillende landelijke voorzieningen toegankelijk zijn.

Om hierin te voorzien, is het nodig om het omgevingsplan *machineleesbaar* te maken en de gebruikte gegevens uitwisselbaar te maken. Dat betekent dat ze vanuit informatiekundig en technisch oogpunt moeten worden gestructureerd en gestandaardiseerd. De Omgevingswet biedt daartoe de mogelijkheid door het stellen van regels over onder meer het omgevingsplan. Voor het omgevingsplan is dit gedaan met het Toepassingsprofiel Omgevingsplan.

Dit toepassingsprofiel stelt een aantal (overwegend technische en structurerende) normen voor het opstellen van het omgevingsplan. Hierin is voor het omgevingsplan onder meer vastgelegd hoe de regels moeten worden ingedeeld en geannoteerd, en hoe tekst en normen aan locaties moeten worden gekoppeld, en hoe het resultaat vervolgens uitgewisseld moet worden. Het is aan de bevoegde gezagen om de inhoud te bepalen. Het toepassingsprofiel stelt ook eisen aan het door de gemeenteraad (of, indien gedelegeerd, het college) te nemen wijzigingsbesluit en de motivering ervan.

In het Toepassingsprofiel Omgevingsplan is vastgelegd hoe de regeling mag worden onderverdeeld in structuurelementen en uit welke elementen artikelen mogen bestaan. Met structuurelemenenten wordt gedoeld op de onderverdeling in hoofdstuk, titel, afdeling, paragraaf, subparagraaf en subsubparagraaf. Het zijn uitsluitend deze structuurelementen die gebruikt mogen worden.

De regels in het omgevingsplan moeten worden geannoteerd. Onder annoteren wordt verstaan het toevoegen van gegevens aan (onderdelen van) regelingen, gegevens die de regelingen machineleesbaar maken. Dit zorgt ervoor dat de bij de regels behorende geografische regeling gestructureerd bevraagbaar is en dat locaties en andere gegevens op een kaart weergegeven worden. In omgevingsdocumenten met artikelstructuur waarin regels over activiteiten worden gesteld, helpt het annoteren ook bij het verbinden van toepasbare regels, oftewel vragenbomen, aan regels met locaties. De gegevens die bij het annoteren worden toegevoegd worden niet in de voor de mens leesbare tekst weergegeven. Voor degene die dat wil zijn ze wel terug te vinden.

8.3 Naar een digitaal loket

8.3.1 Aanvraagformulieren

In artikel 14.1 van het Omgevingsbesluit is bepaald dat via de loketfunctie van de landelijke voorziening, het omgevingsloket, diverse soorten berichten kunnen worden ingediend. Het gaat om het elektronisch kunnen indienen van een aanvraag om een besluit, het doen van een melding, het voldoen aan een andere informatieverplichting dan een melding en het verzenden van een ander bericht op grond van de Omgevingswet.

Het doen van een aanvraag of melding gaat via een elektronisch formulier. Het bevoegd gezag is verplicht om de informatie die nodig is voor het samenstellen van het elektronisch formulier aan te leveren bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het digitale loket van de landelijke voorziening zal gebruik maken van interactieve elektronische formulieren. In dit formulier zullen zoveel mogelijk gegevens, die al bekend zijn bij de overheid, zoals die uit de basisregistraties, vooraf worden ingevuld. De vooraf ingevulde gegevens uit bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen of het Handelsregister kunnen door de initiatiefnemer niet worden aangepast binnen het DSO. Als een initiatiefnemer wil aangeven dat

er iets gewijzigd zou moeten worden, kan dit als vrije tekst bij het veld toelichting worden opgenomen. Dit vrije veld kan echter niet gebruikt worden als officieel verzoek tot het aanpassen van de gegevens in de genoemde basisregistraties (Staatsblad 2020 400 p. 1138).

Met interactieve formulieren wordt alleen die informatie gevraagd, die nodig is voor het behandelen van het bericht. Na inwerkingtreding zullen voor alle berichten die op grond van de Omgevingswet via de landelijke voorziening kunnen worden ingediend interactieve formulieren beschikbaar zijn. Daar waar nodig zal worden gevraagd om bijlagen bij te voegen, zoals bouwtekeningen bij de aanvraag voor het oprichten van een bouwwerk. Op die manier kan het bevoegd gezag zorgen dat de initiatiefnemer alle informatie die nodig is voor het beoordelen van het bericht aanlevert via de landelijke voorziening. De vragen die via het interactieve formulier worden gesteld en de velden die moeten worden ingevuld zijn gebaseerd op de voor de betreffende activiteit(en) relevante indieningsvereisten in specifieke rechtsfiguren, zoals het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening of de omgevingsregeling en de andere AMvB's onder de Omgevingswet. Onder het begrip indieningsvereisten worden in dit verband verstaan de aanvraagvereisten voor een omgevingsvergunning, de indieningsvereisten voor een melding of de vereisten ten aanzien van het voldoen aan andere informatieverplichtingen dan een melding of een vergunningaanvraag.

De interactieve formulieren, die in de landelijke voorziening worden gebruikt, worden samengesteld uit een groot aantal mogelijke vragen. De vragen die een initiatiefnemer voorgelegd krijgt, zijn afhankelijk van de antwoorden op eerdere vragen. Welke vragen worden gesteld hangt bovendien volledig af van de vraag welke activiteiten een initiatiefnemer van plan is te gaan verrichten. In theorie kunnen alle op grond van de Omgevingswet geregelde activiteiten in alle mogelijke combinaties met elkaar worden aangevraagd c.q. gemeld via de landelijke voorziening. Door deze veelheid aan mogelijke combinaties is het niet mogelijk om een gebruiksvriendelijk generiek papieren formulier te ontwikkelen. Het staat overheden vrij om voor bepaalde veel voorkomende aanvragen of meldingen een papieren formulier te ontwikkelen en bijvoorbeeld via de balie of online beschikbaar te stellen.

Voor mensen die hulp nodig hebben bij het invullen van het elektronische formulier in de landelijke voorziening, bestaan meerdere opties. Ze kunnen iemand machtigen de aanvraag namens hen in te dienen, bijvoorbeeld de architect die de bouwtekening en het programma van eisen voor de verbouwing heeft opgesteld. Ook kan een initiatiefnemer contact zoeken met de gemeente. Denkbaar is dat de gemeente dan samen met de initiatiefnemer het elektronische formulier zo volledig mogelijk invult. De initiatiefnemer kan het formulier daarna elektronisch indienen en nog ontbrekende bijlagen op papier sturen of het ingevulde interactieve formulier (laten) uitdraaien en deze uitdraai inclusief de benodigde bijlagen op papier indienen. Daarnaast kan een initiatiefnemer die op papier zijn bericht wil indienen zelf nagaan welke indieningsvereisten voor het bericht gelden en deze informatie zelf op papier in een brief zetten en versturen aan het bevoegde gezag (Staatsblad 2020 400 p. 1139).

8.3.2 Vergunningcheck

Het DSO zal meer bieden dan alleen de digitale weergave van het omgevingsplan. Eén van de beoogde toepassingen van het digitaal loket zijn vragenbomen, waarmee de vergunningencheck kan worden gedaan. Daarmee wordt het omgevingsplan bevraagbaar gemaakt. Met een vragenboom krijgt een gebruiker, zoals een initiatiefnemer, concreet antwoord op bijvoorbeeld de vraag: "Mag ik hier (op deze locatie) mijn initiatief starten of heb ik daar bijvoorbeeld een vergunning voor nodig?".

Om deze vragenbomen zo gebruiksvriendelijk mogelijk te laten werken moeten de (juridische) regels over de fysieke leefomgeving vertaald worden naar 'toepasbare regels'. Toepasbare regels gaan dus verder dan de vaak wat juridisch ervaren regels in verordeningen en omgevingsplannen. Juridische regels zetten het (lokale) beleid centraal. Toepasbare regels zetten de gebruiker en zijn activiteiten centraal.

Bij de juridische regels staat in beginsel de zorg voor de fysieke leefomgeving centraal. Dat vraagt in bepaalde gevallen juridisch taalgebruik. Om de juridische regels zo goed mogelijk te kunnen vertalen naar toepasbare regels, is van belang dat bij het opstellen van de juridische regels wel zo veel mogelijk met ook dat doel rekening wordt gehouden. Dat moet ook bijdragen aan zo goed mogelijk begrijpbare juridische regels. Daarbij dient echter wel het maatschappelijke doel van de juridische regel voorop te staan.

Bij toepasbare regels zijn juridische regels omgezet in vragenbomen, waarmee op eenvoudige wijze bijvoorbeeld kan worden nagegaan of voor een voorgenomen activiteit een vergunningaanvraag of melding nodig is. Voor het beschikbaar stellen van toepasbare regels zijn geen landelijke regels gesteld, omdat die beschikbaarstelling niet verplicht wordt gesteld. De afweging of en welke toepasbare regels aan de gebruikers van delandelijke voorziening beschikbaar worden gesteld, is aan het bestuursorgaan dat de regels heeft vastgesteld. Wel zullen in de Omgevingsregelingregels worden gegeven over onder andere het gebruik van een standaard voor het aanleveren van toepasbare regels aan de landelijke voorziening.

Het DSO is een belangrijk *hulpmiddel* voor de uitvoering van de Omgevingswet. Ook de ontsluiting van informatie via de landelijke voorziening is als hulpmiddel bedoeld en treedt niet in de plaats van geldende regels of van besluiten van het bevoegd gezag. Overheden die informatie aan de landelijke voorziening leveren, zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van die informatie, maar gebruikers blijven zelf verantwoordelijk voor de juistheid van informatie die zij invullen. Zo zal bijvoorbeeld de uitkomst van een vragenboom ter oriëntatie op vergunningplichten de geldende regelgeving als zodanig niet vervangen. De uitkomst van een vergunningcheck is geen besluit en heeft ook niet dezelfde juridische status. Gebruikers kunnen er daarom ook niet in gelijke mate rechten aan ontlenen. Bij het presenteren van informatie via de landelijke voorziening zal de gebruiker uiteraard goed worden geïnformeerd over de rechten die aan de informatie kunnen worden ontleend (Staatsblad 2020 400 p. 1135).

9 Wijze waarop aan instructieregels uitvoering wordt gegeven

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop aan instructieregels uitvoering wordt gegeven. 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. Zie ook paragraaf 4.4.3 van deze toelichting, en meer uitgebreid paragraaf 2.3.2 van de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, nr. 292).

In hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn onderwerpgewijs instructieregels voor omgevingsplannen opgenomen. In paragraaf 9.2 wordt ingegaan op de wijze waarop aan deze instructieregels uitvoering wordt gegeven.

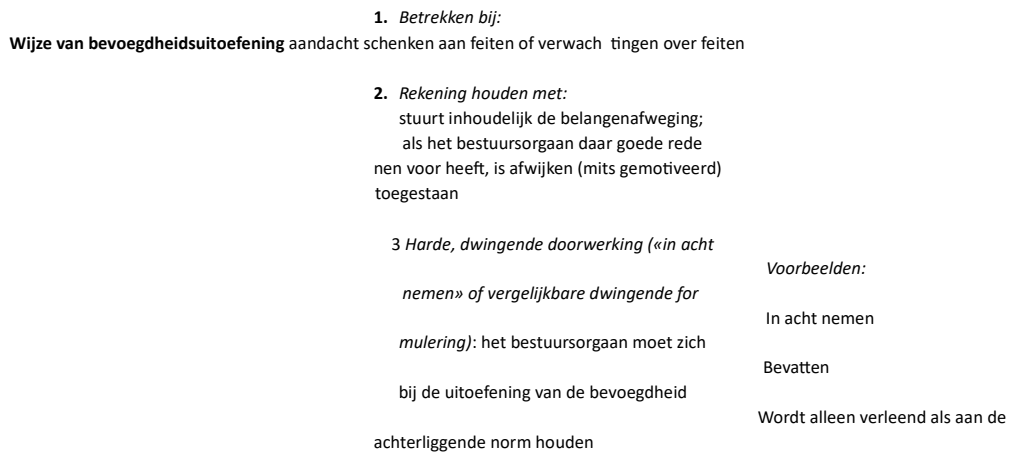
Behalve het Besluit kwaliteit leefomgeving kan ook de provinciale omgevingsverordening instructieregels bevatten. In paragraaf 9.3 wordt ingegaan op de wijze waarop aan die instructieregels uitvoering wordt gegeven.

Tot slot is er nog landelijke wetgeving die (nog) niet is opgegaan in de Omgevingswet, maar die wel regels bevat die naar de aard ervan vergelijkbaar zijn met instructieregels. Het betreft in elk geval de Wet luchtvaart en de daaronder hangende regelingen: het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en overige Luchthavenbesluiten. In paragraaf 9.4 wordt aangegeven op welke wijze aan de desbetreffende regels uitvoering wordt gegeven.

Typen instructieregels

Het voorheen geldende omgevingsrecht bevatte honderden instructieregels die erop waren gericht doelstellingen van het nationale beleid te effectueren. Met het Besluit kwaliteit leefomgeving is getracht deze instructieregels te harmoniseren. Voor het harmoniseren van al deze regels, voor zover ze terugkeren in het nieuwe stelsel, is een model ontworpen waarbij in beginsel alle regels zijn in te delen in een beperkt aantal basistypen regels.

Basistypen van doorwerkingsconstructies in instructieregels



Besluit kwaliteit leefomgeving, par. 2.3.2.3

De instructieregels over besluiten zijn – voor zover dat past binnen de internationale verplichtingen – steeds geformuleerd volgens één van deze basistypen. Daardoor wordt uit de formulering van de instructieregel duidelijk welke afwegingsruimte het bevoegde bestuursorgaan toekomt en wordt bijgedragen aan het vergroten van de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht, één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Een instructieregel omvat steeds twee elementen. Ten eerste de wijze waarop een bevoegdheid mag of moet worden uitgeoefend. En ten tweede de aard van de norm. Voor een meer uitgebreide toelichting dan hieronder wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 2.3.2.3 van de Nota van Toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, 292).

Basistype 1: 'betrekken bij'

Een instructieregel 'betrekken bij' wordt gebruikt om voor te schrijven dat (verwachtingen over) feiten of feitelijke ontwikkelingen moeten worden meegenomen bij de besluitvorming. Een dergelijke instructieregel is een concretisering van de eis van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten (artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht: Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen). Een instructieregel van dit type betekent dat het bestuursorgaan zich bij de voorbereiding van het besluit rekenschap moet geven van de in die regel aangeduide elementen. Deze categorie instructieregels wordt daarom ook wel aangeduid als aandachtscriteria. Als bepaalde gegevens door het bestuursorgaan bij de besluitvorming moeten worden betrokken, zal het besluit duidelijk moeten maken in hoeverre en waarom dat (ook) is gebaseerd op die gegevens.

Basistype 2: 'rekening houden met'

Bij instructieregels van type 'rekening houden met' gaat het, anders dan bij de categorie 'betrekken bij', niet om elementen die omwille van een zorgvuldige voorbereiding bij de besluitvorming moeten worden meegenomen, maar om inhoudelijke sturing op de door het bestuursorgaan uit te voeren belangenafweging. Er is sprake van een minder zware vorm van binding dan bij instructieregels van basistype 3 ('in acht nemen'). De formulering betekent dat het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid heeft. Andere belangen dan het belang dat gediend wordt met de instructieregel kunnen de doorslag geven. Het bestuursorgaan moet daar dan wel goede redenen voor hebben en dit moet deugdelijk gemotiveerd worden (artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht). Deze motivering moet worden vermeld bij de bekendmaking van het besluit (artikel 3:47, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht). Een eventuele afwijking van de norm mag op grond van het evenredigheidsbeginsel nooit groter zijn dan noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken (artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht). Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat mitigerende of compenserende maatregelen worden vastgelegd in het besluit. Een instructieregel van basistype 2 brengt de zwaarwegende positie van een belang bij de belangenafweging tot uitdrukking, zonder echter dwingend te sturen op de uitkomst daarvan.

Basistype 3: 'in acht nemen'

Instructieregels van het type 'in acht nemen' voorzien in een harde, dwingende doorwerking. Het bestuursorgaan moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de gestelde regel houden. Hiervoor wordt in beginsel de formulering 'in acht nemen' gebruikt. In sommige gevallen is voor een alternatieve redactie gekozen, wanneer 'in acht nemen' in de betrokken instructieregel technisch gezien niet goed gebruikt kon worden. Voorbeelden hiervan zijn formuleringen als 'bevat ...', 'voldoet aan ...' en 'wordt alleen verleend als is voldaan aan ...'. Hierbij is gestreefd naar een zo beperkt mogelijke set formuleringen. Al deze instructieregels sturen dwingend op de uitkomst van de belangenafweging. Instructieregels van basistype 2 en 3 beïnvloeden de uitkomst van de besluitvorming inhoudelijk. Deze regels beperken de afwegingsruimte van het bestuursorgaan in meer of mindere mate. Daarom worden deze instructieregels ook wel aangeduid als beslissingscriteria. Hierbij geldt dat de mate van binding voor het bestuursorgaan tot wie ze zijn gericht, oploopt: bij basistype 3 is sprake van de sterkste binding.

Aard van de norm

De uiteindelijke afwegingsruimte voor het bestuursorgaan is niet alleen afhankelijk van het type instructieregel zoals hiervoor bedoeld, maar ook van de aard van de norm waaraan de instructieregel is gekoppeld. De afwegingsruimte voor het bestuursorgaan verschilt al naar gelang de instructieregel is gekoppeld aan een open norm of juist aan een duidelijk, concreet criterium.

Moment waarop met het omgevingsplan aan instructieregels uitvoering wordt gegeven

Aan de instructieregels moet uitvoering worden gegeven. De wijze waarop dat gebeurt is allereerst afhankelijk van het type instructieregel, en de aard van de norm. Het kan betekenen dat volstaan wordt met een motivering bij een besluit tot wijziging van het omgevingsplan, maar het kan ook zijn dat concrete regels in het omgevingsplan worden opgenomen. Het omgevingsplan wordt echter niet ineens voor heel Amsterdam in zijn 'eindvorm' vastgesteld; het zal voortdurend onderhevig zijn aan wijzigingen. Het omgevingsplan zal regels bevatten die (al dan niet ineens) voor

heel Amsterdam gaan gelden (bijvoorbeeld de regels over gemeentelijke monumenten), maar ook regels die locatiegericht zijn, en met locatiegerichte wijzigingsbesluiten van toepassing worden (bijvoorbeeld ruimtelijke regels over gebruik en bouwwerken). Dat betekent dat aan de uiteenlopende instructieregels op verschillende momenten uitvoering wordt gegeven.

Voor een deel gebeurt dat reeds bij de eerste wijziging van het omgevingsplan. Zo wordt bijvoorbeeld aan instructieregels met betrekking tot milieubelastende activiteiten uitvoering gegeven door het stellen van algemene regels over onder meer geur en geluid. Het kan ook dat een vergunningplicht voor een bepaalde activiteit in het leven wordt geroepen, waarbij de instructieregels zijn vertaald naar beoordelingsregels over die vergunningplicht. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de instructieregels over het geluid door gemeentewegen, waaraan uitvoering is gegeven met een vergunningplicht voor de aanleg daarvan. Het omgevingsplan geeft dan wel uitvoering aan de desbetreffende instructieregel, maar de definitieve beoordeling vindt dan plaats in het kader van een vergunningaanvraag op niveau van het concrete geval.

In heel veel gevallen hebben de instructieregels betrekking op het al dan niet toestaan van bepaalde vormen van gebruik of bouwwerken. Het toestaan van bepaalde vormen van gebruik en bouwwerken wordt (hoofdzakelijk) geregeld in de hoofdstukken 2 en 5. Het toelaten daarvan gebeurt door middel van gebiedsgerichte wijzigingen van het omgevingsplan. Het is bij die afzonderlijke wijzigingsbesluiten dat gemotiveerd moet worden dat en op welke wijze aan desbetreffende instructieregels wordt voldaan. Het uitvoering geven aan een instructieregel kan dan bestaan uit het motiveren van bepaalde keuzes die zijn gemaakt, of het daarbij stellen van bepaalde regels met betrekking tot het belang waarop de instructieregel ziet. De motivering van de wijze waarop aan de instructieregel uitvoering wordt gegeven, vindt dan plaats bij het specifieke wijzigingsbesluit.

9.2 Instructieregels Besluit kwaliteit leefomgeving

9.2.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving uitvoering wordt gegeven. Afhankelijk van het belang waarop de instructieregel betrekking heeft, de complexiteit ervan, en de relevantie voor Amsterdam, wordt daarbij een al dan niet uitgebreide toelichting gegeven. Meer achtergrondinformatie bij de instructieregels is te vinden in de op het Besluit kwaliteit leefomgeving betrekking hebbende nota's van toelichting. Waar dat relevant wordt geacht, wordt naar specifieke onderdelen van deze nota's verwezen. Deze nota's zijn onder meer te vinden op www.officielebekendmakingen.nl.

Een deel van de instructieregels geldt alleen voor specifiek aangegeven gebieden. De begrenzing van die gebieden is vastgelegd in de Omgevingsregeling. Deze is raadpleegbaar op www.wetten.nl en via de viewer van het Omgevingsloket. Waar een specifieke begrenzing van toepassing is op Amsterdam, dan is in deze toelichting een kaartbeeld van de betreffende begrenzing opgenomen. Daarbij wordt opgemerkt dat deze begrenzingen door middel van een wijziging van de Omgevingsregeling kunnen wijzigen. Bepalend is uiteraard de begrenzing zoals die op grond van de Omgevingsregeling geldt.

9.2.2 Omgevingsveiligheid

9.2.2.1 Algemeen

Paragraaf 5.1.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot omgevingsveiligheid. Daarbij gaat het grotendeels om wat voorheen werd genoemd externe veiligheid, met als doel het binnen aanvaardbare grenzen houden van risico's voor de omgeving in relatie tot het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen bij bedrijven met risicovolle milieubelastende activiteiten, het transport van gevaarlijke stoffen via openbare wegen, wateren spoorwegen en buisleidingen, het gebruik van luchthavens en het gebruik van windmolens. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar paragraaf 8.1.4 en de artikelgewijze toelichting van de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, 292).

9.2.2.2 Veiligheidsrisico’s van branden, rampen en crises

Artikel 5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat in een omgevingsplan voor risico’s van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio’s, rekening wordt gehouden met het belang van het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan, de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen en de geneeskundige hulpverlening, bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio’s. Het komt erop neer dat het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, een ramp of een crisis mee moet worden genomen in de belangenafweging.

Dit artikel is een uitwerking van de primaire verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor het waarborgen van de veiligheid (artikelen 2 en 3 van de Wet veiligheidsregio’s). Dit betekent dat de

gemeenteraad onder meer rekening houdt met een goede toegankelijkheid voor hulpdiensten bij (primaire) hulpverlening en de aanwezigheid van bluswatervoorzieningen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de Handreiking bluswatervoorziening en bereikbaarheid van Brandweer Nederland. Ook de bescherming van personen en de inzet van de geneeskundige hulpverlening bij een brand, een ramp of een crisis, dient op grond van dit artikel in een omgevingsplan in afweging te worden genomen.

Dit artikel heeft ten slotte betrekking op bouwwerken die een vitale functie vervullen op het gebied van communicatie of de levering van energie of water. Te denken valt aan energiecentrales met een regionale of stedelijke verzorgingsfunctie of een gebouw voor vluchtleidingsapparatuur. Rekening moet worden gehouden met het risico op een brand, ramp of crisis die het gevolg kan zijn van het uitvallen van de vitale functie van deze bouwwerken. Deze aandacht is niet alleen van belang binnen een aandachtsgebied als bedoeld in artikel 5.12 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook buiten die gebieden moet rekening worden gehouden met dergelijke risico's met het oog op het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting.

9.2.2.3 Externe veiligheid

De overige instructieregels in paragraaf 5.1.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving hebben tot doel bescherming te bieden aan mensen bij een ongeval met gevaarlijke stoffen of een ongeval met een windturbine (externe veiligheid). In het omgevingsplan moet worden voldaan aan de randvoorwaarden voor externe veiligheid die het Rijk stelt voor het bereiken en in stand houden van een veilige fysieke leefomgeving. Een van de eigenschappen van externe veiligheidsrisico's is dat de hoogte van het risico in belangrijke mate wordt bepaald door afstand. Dat wil zeggen dat het risico afneemt naarmate de afstand tot de risicobron groter is en naarmate er minder personen in de directe omgeving van de risicobron aanwezig zijn. Daarmee is direct het belang van het ruimtelijk scheiden van risicobron en kwetsbare omgeving gegeven. Ruimtelijke maatregelen (het aanhouden van voldoende afstand tot een activiteit met externe veiligheidsrisico's) zijn dan ook een belangrijk middel om een aanvaardbaar risiconiveau te bereiken en in stand te houden. Om die reden bevat paragraaf 5.1.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving regels voor afstanden die in acht genomen moeten worden of waarmee rekening gehouden moet worden tot gebouwen en locaties waar zich personen bevinden, zoals woningen, scholen en ziekenhuizen.

Naast ruimtelijke maatregelen kunnen in het gebied tussen de risicobron en de (bebouwde) omgeving ook maatregelen getroffen worden ter bescherming van gebouwen of locaties. Bijvoorbeeld door een watergang te graven tussen een activiteit met externe veiligheidsrisico's en een woonwijk. Het gaat dan om maatregelen die de effecten van een incident op de omgeving beperken. Ook maatregelen die ervoor zorgen dat mensen goed kunnen schuilen of vluchten kunnen daaraan bijdragen. De grootte van de afstanden en het type maatregelen zijn onder meer afhankelijk van de aard van de risico's die de activiteit meebrengt. Zo moeten bij een Seveso-inrichting veel grotere afstanden worden aangehouden dan bij het opslaan van propaan in een relatief kleine opslagtank.

De instructieregels hebben betrekking op het plaatsgebonden risico, aandachtsgebieden, voorschriftengebieden en het groepsrisico in relatie tot beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties. Wat onder beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties valt, is opgenomen in Bijlage VI van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In de bijlagen VII, VIII, IX en X van het Besluit kwaliteit leefomgeving staan de risicovolle activiteiten genoemd.

Plaatsgebonden risico en groepsrisico

De begrippen plaatsgebonden risico en groepsrisico staan centraal in het beleid en de regelgeving voor externe veiligheid. Ook in het Besluit kwaliteit leefomgeving staan deze begrippen centraal.

Het plaatsgebonden risico is een maat voor de kans dat iemand op een bepaalde plaats in de omgeving van een activiteit met externe veiligheidsrisico's overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen bij die activiteit of door een ongeval met een windturbine. Dit is om burgers een bepaald basisbeschermingsniveau te garanderen. Met het plaatsgebonden risico gaat het om een risico als rechtstreeks gevolg van een ongeval met een activiteit met externe veiligheidsrisico's, zowel voor activiteiten met gevaarlijke stoffen als voor risico's vanwege windturbines.

De overlijdenskans van die persoon mag in beginsel niet meer dan één op de miljoen per jaar zijn. Voor windturbines wordt de norm voor het plaatsgebonden risico in stand gelaten zoals die in het Activiteitenbesluit milieubeheer was opgenomen.

Het groepsrisico geeft de kans weer waarbij een groep van tien of meer personen tegelijkertijd om het leven komt door een ongeval bij een activiteit met externe veiligheidsrisico's. In een omgevingsplan moet met deze kans rekening gehouden worden binnen bepaalde gebieden in de omgeving van een activiteit met externe veiligheidsrisico's. Deze verplichting leidt ertoe dat de gemeente bij het toelaten van activiteiten, zoals een wonen, binnen een aandachtsgebied omgevingsmaatregelen moet afwegen of een dichthedenbeleid moet voeren om het

risico op overlijden van groepen te beperken. De verplichting om rekening te houden met het groepsrisico geldt ook bij het toelaten in het omgevingsplan van een activiteit met aandachtsgebied.

Beschermen van personen in gebouwen en op locaties

De instructieregels hebben betrekking op 'gebouwen en locaties' (artikel 5.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Gedoeld wordt op beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties zoals bedoeld in bijlage VI van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat om gebouwen en locaties die, vanwege het gebruik, als beperkt kwetsbaar, kwetsbaar of zeer kwetsbaar worden beschouwd voor externe veiligheidsrisico's. Het gebruik van een gebouw (of delen van een gebouw) bepaalt dus of sprake is van een beperkt kwetsbaar, kwetsbaar of zeer kwetsbaar gebouw en het gebruik van een locatie, anders dan een gebouw, bepaalt of sprake is van een beperkt kwetsbare of kwetsbare locatie.

De categorie zeer kwetsbare gebouwen is nieuw ten opzichte van de voorheen geldende regelgeving, zij het dat de gebouwen die hiertoe behoren toen onder de categorie kwetsbare objecten vielen. De categorie zeer kwetsbaar omvat gebouwen waarin zich groepen personen bevinden die niet in staat zijn om zich bij een ongewoon voorval tijdig in veiligheid te brengen, zoals in basisscholen, ziekenhuizen en verpleeghuizen. Kwetsbare gebouwen zijn in beginsel alle gebouwen met een woonfunctie en bestemd voor nachtverblijf. Daarnaast zijn bepaalde gebouwen en locaties waar doorgaans veel personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn kwetsbaar. Een voorbeeld van een kwetsbare locatie is een locatie voor evenementen in de open lucht voor ten minste 5.000 personen. De overige gebouwen en locaties zijn beperkt kwetsbaar.

Aandachtsgebieden en voorschriftengebieden

Aandachtsgebieden zijn gebieden die zichtbaar maken waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende beschermd kunnen zijn tegen de gevolgen van ongevallen met gevaarlijke stoffen. Aandachtsgebieden volgen uit het toestaan van een bepaalde risicobron op een locatie en gelden automatisch (van rechtswege) zodra de risicoactiviteit vergund is dan wel met de risicoactiviteit is begonnen.

Daarmee heeft ook een bestaande risicovolle activiteit als bedoeld in artikel 5.13 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, die is toegelaten in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en in werking is op basis van een omgevingsvergunning of melding voor een milieubelastende activiteit, een aandachtsgebied. Als een nieuwe risicovolle activiteit wordt toegelaten, geldt het aandachtsgebied vanaf het moment dat (i) de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit in werking is getreden of (ii) zodra de voor het starten van de activiteit verplichte melding is gedaan. Een aandachtsgebied kan ook gaan gelden door dit toe te laten in het omgevingsplan. Dat kan nuttig zijn als een globale functietoedeling voor bedrijvigheid in het omgevingsplan is opgenomen, die risicovolle activiteiten toestaat zonder specifiek de aard en omvang van die activiteiten te regelen. In dat geval wordt met het toelaten van het aandachtsgebied het maximum aandachtsgebied vastgesteld, waarbinnen toekomstige risicovolle activiteiten dienen te blijven. In dat geval geldt het aandachtsgebied vanaf de inwerkingtreding van de wijziging van het omgevingsplan. Aandachtsgebieden hoeven dus niet in het omgevingsplan te worden vastgelegd, maar het kan wel.

In artikel 5.12 van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden drie aandachtsgebieden geïntroduceerd: het brandaandachtsgebied, het explosieaandachtsgebied en het gifwolkaandachtsgebied. In brand, explosieof gifwolkaandachtsgebieden, moet je bij het wijzigen van het omgevingsplan, of bij het verlenen van een (buitenplanse) omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, rekening houden met gevaren die door bedrijven of door het transport van gevaarlijke stoffen veroorzaakt worden. Binnen deze aandachtsgebieden kunnen voorwaarden worden gesteld voor bijvoorbeeld het bouwen van woningen, scholen, kantoorpanden en ziekenhuizen.

In een omgevingsplan moet een brandaandachtsgebied worden aangewezen als een brandvoorschriftengebied en een explosieaandachtsgebied als een explosievoorschriftengebied. Het gevolg van de aanwijzing als voorschriftengebied is dat binnen dat gebied extra bouweisen gelden die in het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn opgenomen (paragraaf 4.2.14 en artikel 4.124). In het omgevingsplan kan gemotiveerd van de opdracht tot het aanwijzen van deze voorschriftengebieden worden afgeweken. In dat geval wijst de gemeente geen voorschriftengebied aan of wijst zij maar een deel van het aandachtsgebied aan als voorschriftengebied. Dit kan aan de orde zijn als voldoende andere beschermende maatregelen zijn of worden genomen, zoals schuilplaatsen, opvanggeulen of (niet) natuurlijke afschermende bouwlichamen die voor voldoende bescherming zorgen.

Voor een gifwolkaandachtsgebied kan geen voorschriftengebied worden aangewezen, want naast de mogelijkheid om mechanische ventilatie uit te zetten, kunnen er geen algemeen toepasbare en effectieve extra bouwmaatregelen genomen worden. In het geval van een gifwolk luidt het advies: ramen en deuren gesloten houden en mechanische ventilatie uitschakelen. Het kunnen uitschakelen van mechanische ventilatie is in het

Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen als landelijke algemene bouweis voor nieuwe bouwwerken (artikel 4.124 van dat besluit).

De mogelijkheid om een brand- of explosieaandachtsgebied niet of ten dele aan te wijzen als brand- of explosievoorschriftengebied geldt niet voor locaties waar het bouwen van een zeer kwetsbaar gebouw is toegelaten. Dat betekent dat als een nieuw zeer kwetsbaar gebouw binnen een aandachtsgebied wordt toegelaten, die locatie in ieder geval als brand- of explosievoorschriftengebied moet worden aangewezen. Na de aanwijzing van een locatie als brand- of explosievoorschriftengebied, gelden op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving extra bouweisen voor nieuwe gebouwen. Eventueel kunnen gelijkwaardige maatregelen getroffen worden indien die ten minste hetzelfde resultaat bereiken als de wetgever met de voorgeschreven maatregel heeft beoogd.

Zolang het aandachtsgebied (of een deel daarvan) nog niet in het omgevingsplan is aangewezen als brandvoorschriftengebied of explosievoorschriftengebied en een (zeer of beperkt) kwetsbaar gebouw in dat gebied is toegelaten, hoeft een in het tijdelijk deel van het omgevingsplan toegelaten en nieuw op te richten (zeer of beperkt) kwetsbaar gebouw niet te voldoen aan aanvullende bouwtechnische eisen die zijn opgenomen in artikel 4.90 tot en met 4.96 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, of aan gelijkwaardige maatregelen. Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit zal in die situatie ook niet kunnen worden geweigerd, als de aanvraag voor het overige voldoet aan het Besluit bouwwerken leefomgeving. Uit het oogpunt van omgevingsveiligheid heeft het de voorkeur dat gemeenten de uitvoering van het nieuwe omgevingsveiligheidsbeleid voortvarend ter hand nemen. Voor wat betreft de verbeterde bescherming van minder zelfredzame personen betekent dit dat het wenselijk is dat gemeenten prioriteit geven aan het aanwijzen van branden/of explosievoorschriftengebieden als zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten in een brand- of explosieaandachtsgebied. Zo kan worden verzekerd dat nieuw te bouwen zeer kwetsbare gebouwen daadwerkelijk meer bescherming bieden. In het kader van de invoeringsbegeleiding zal hier aandacht aan worden besteed.

9.2.2.4 Toelaten van gebouwen en locaties in het omgevingsplan

Artikel 5.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat de paragrafen 5.1.2.2 tot en met 5.1.2.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving van toepassing zijn op het toelaten van beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties in verband met het externe veiligheidsrisico van bepaalde activiteiten.

Voor het toelaten van gebouwen en locaties in het omgevingsplan geven de instructieregels aan welke afstanden voor het plaatsgebonden risico in acht genomen moeten worden of waarmee rekening gehouden moet worden. Het moment waarop aan de regels getoetst moet worden is afhankelijk van de vormgeving van het omgevingsplan. Bij een omgevingsplan waarin specifieke activiteiten met externe veiligheidsrisico's worden toegelaten, worden de aan te houden afstanden tussen gebouwen en locaties en deze activiteiten met externe veiligheidsrisico's in het omgevingsplan zelf in acht genomen, of is daarmee rekening gehouden. Als in een omgevingsplan juist ruime en globale bouwen gebruiksmogelijkheden gehanteerd worden, zijn de afstanden niet op voorhand duidelijk. Het omgevingsplan kan wel bepaalde activiteiten vooraf uitsluiten, zoals activiteiten met externe veiligheidsrisico's of de activiteit wonen, of die activiteiten pas na toetsing toelaten. Een andere manier is om de instructieregels voor externe veiligheid op te nemen in het omgevingsplan.

Het bevoegd gezag heeft dus verschillende keuzemogelijkheden bij het toelaten van gebouwen en locaties in het omgevingsplan. In het omgevingsplan voor Amsterdam is hier als volgt invulling aan gegeven.

Het toelaten van gebouwen en locaties gebeurt met toepassing van de regels over gebruik en bouwwerken zoals opgenomen in hoofdstuk 3 tot en met 5. Welk gebruik waar is toegestaan, wordt bepaald in hoofdstuk 2. Waar gebouwen mogen komen, wordt bepaald in hoofdstuk 5. De afweging wordt gemaakt per afzonderlijk wijzigingsbesluit waarmee vormen van gebruik en gebouwen op een bepaalde locatie worden toegelaten. Bij die afzonderlijke wijzigingsbesluiten wordt dan gemotiveerd op welke wijze aan de instructieregels wordt voldaan. Daarbij kan rekening worden gehouden met de algemeen geldende regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen. Zo bevat hoofdstuk 3 een regelonderdeel met beperkingen over het gebruik van beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen ter plaatse van de aanduiding 'beperkingengebied plaatsgebonden risico' (onderdeel 3.2.10). Het aanwijzen van een dergelijk beperkingengebied gebeurt bij afzonderlijke wijzigingsbesluiten, bijvoorbeeld bij het wijzigingsbesluit waarmee een bestemmingsplan wordt vervangen. Is een gebied als zodanig aangewezen, dan gelden daar de beperkingen van onderdeel 3.2.10. Die beperkingen houden onder meer in dat het gebruik als kwetsbaar gebouw (een enkele bepaalde uitzondering daargelaten) niet is toegestaan (artikel 3.47). Verder geldt voor een wijziging van gebruik naar een beperkt kwetsbaar gebouw een vergunningplicht (artikel 3.48). Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag wordt het externe veiligheidsrisico nadrukkelijk betrokken (artikel 3.49). Het verbod en de vergunningplicht blijven beperkt tot kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen. Reden is dat bij de toepassing van hoofdstuk 2 zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties sowieso niet kunnen worden toegestaan binnen een beperkingengebied externe veiligheid. Aanvullend op deze algemene regels in hoofdstuk 3 bevat hoofdstuk 4 een vergunningplicht voor het bouwen, in stand houden en

gebruiken van een bouwwerk. Ook daaraan zijn beoordelingsregels met het oog op externe veiligheid gesteld (onderdeel 4.2.4.9 tot en met 4.2.4.11).

9.2.2.5 Veiligheid rond opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen en windturbines

Paragraaf 5.1.2.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot externe veiligheid bij opslag, productie, gebruik en vervoer gevaarlijke stoffen en windturbines. In deze paragraaf zijn bepalingen opgenomen op het gebied van externe veiligheidsrisico's voor omgevingsplannen. Deze regels betreffen, naast het toepassingsbereik, in de eerste plaats instructieregels op het gebied van het zogenaamde plaatsgebonden risico (zie daarvoor artikel 5.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Deze instructieregels hebben ofwel het karakter van een in acht te nemen regel ofwel van een regel waarmee rekening moet worden gehouden. Deze paragraaf bevat, naast regels voor het bepalen van zogeheten brand-, explosieen gifwolkaandachtsgebieden, het aanwijzen van bouwvoorschriftengebieden voor brand en explosie, ook regels voor het afwegen van de kans per jaar dat tien of meer personen overlijden als gevolg van een ongewoon voorval binnen een aandachtsgebied (groepsrisico).

Artikel 5.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat deze paragraaf van toepassing is op het op een locatie toelaten van bepaalde milieubelastende activiteiten in verband met het externe veiligheidsrisico voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties die zijn toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Gelet op artikel 5.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is deze paragraaf ook van toepassing op het toelaten van beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties.

De uitvoering van de instructieregels is met verschillende regels in het omgevingsplan geborgd.
Ten eerste wordt in hoofdstuk 2 bepaald waar bedrijven met activiteiten als bedoeld 5.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving plaatsvinden (risicobedrijven) mogen komen. Artikel 2.87 bepaalt dat dat uitsluitend mag ter plaatse van de aanduiding 'risicobedrijf toegestaan'. Waar die aanduiding kan worden toegekend, wordt per gebied bepaald. Bijvoorbeeld bij het vervangen van het voorheen vastgestelde bestemmingsplan. Bij het toelaten van risicobedrijven zoals bedoeld in artikel 2.87 moet worden voldaan aan de overige in paragraaf 5.1.2.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving gestelde instructieregels. Bij een wijziging van het omgevingsplan waarmee de in dat artikel bedoelde risicobedrijven worden toegelaten, moet worden gemotiveerd op welke wijze aan de instructieregels uitvoering wordt gegeven.

LPG-tankstations vallen niet onder de werking van artikel 2.87 (beperkende regel risicobedrijven) omdat het een vorm van detailhandel is (verkoop aan particulieren). Artikel 2.56 bevat een vergelijkbare locatiebeperking als die voor risicobedrijven; verkoop van LPG is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'verkoop LPG' toegestaan. Hiernaast bevat artikel 9.204 een binnenplanse vergunningplicht voor deze activiteit. Daarbij worden de mogelijkheden beoordeeld om ongevallen te voorkomen en de gevolgen van ongevallen te beperken. Deze bepaling is met name van belang voor de vestiging van nieuwe LPG-tankstations dan wel wijziging van bestaande LPG-tankstations als die vestiging of wijziging in hoofdstuk 2 (dan wel in het tijdelijk deel van het omgevingsplan) reeds is toegestaan.

Het omgevingsplan bevat geen locatiebeperking voor het opslaan van propaan of propeen in opslagtanks. Deze activiteit komt veelal bij bedrijven voor. Daar geldt wel de locatiebeperking voor risicobedrijven. Het valt ook niet uit te sluiten dat opslaan van propaan en propeen in opslagtanks ook bij andere gebruiksdoelen plaats vindt, bijvoorbeeld bij wonen in buitengebieden. In dat geval geldt een binnenplanse vergunningplicht met dezelfde beoordelingscriteria als voor tanken van LPG.

Plaatsgebonden risico

Artikel 5.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat in een omgevingsplan (behoudens enkele uitzonderingen) een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van een activiteit in acht wordt genomen van ten hoogste 1 op de 1.000.000 per jaar voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties. Dit artikel ziet op het uitgangspunt dat mensen in kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen, zoals woningen, scholen en ziekenhuizen en op kwetsbare locaties, zoals grote recreatieterreinen, niet aan een plaatsgebonden risico van meer dan één op de miljoen per jaar mogen worden blootgesteld. Dit is om burgers een bepaald basisbeschermingsniveau te garanderen. Met het plaatsgebonden risico gaat het om een risico als rechtstreeks gevolg van een ongeval met een activiteit met externe veiligheidsrisico's, zowel voor activiteiten met gevaarlijke stoffen als voor risico's vanwege windturbines.

Bij een wijziging van het omgevingsplan, moet worden gemotiveerd dat aan het in artikel 5.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen vereiste wordt voldaan.

Aandachtsgebieden

In artikel 5.12 van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden drie aandachtsgebieden geïntroduceerd: het brandaandachtsgebied, het explosieaandachtsgebied en het gifwolkaandachtsgebied. Het aanwijzen van brand-, explosieen gifwolkaandachtsgebieden gebeurt in het Besluit kwaliteit leefomgeving zelf. De aandachtsgebieden gelden zonder dat deze in een omgevingsplan worden aangewezen. Doordat aandachtsgebieden gelden wordt in een vroeg stadium duidelijkheid geboden over de mogelijke gevolgen die bij een ongewoon voorval met gevaarlijke stoffen kunnen optreden. Initiatiefnemers, gemeenten en andere belanghebbenden kunnen hier rekening mee houden bij het ontwikkelen van nieuwe initiatieven.

Bij een wijziging van het omgevingsplan die betrekking heeft op een aandachtsgebied moet worden gemotiveerd op welke wijze hiermee rekening is gehouden.

Voorschriftengebieden

Op grond van artikel 5.14 van het Besluit kwaliteit leefomgeving kan in een omgevingsplan een locatie waar een brand- of explosieaandachtsgebied is toegelaten worden aangewezen als een brandvoorschriftenrespectievelijk explosievoorschriftengebied. Binnen de voorschriftengebieden gelden bouwvoorschriften voor bouwwerken. Die bouwvoorschriften zijn geregeld in paragraaf 4.2.14 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Na aanwijzing van het gebied gelden deze voorschriften rechtstreeks op grond van dat besluit.

Deze bepaling biedt ruimte voor gemeenteraden om in een omgevingsplan waarvan de concrete invulling nog niet vaststaat toch alvast aandachtsgebieden toe te laten voor toekomstige activiteiten en deze locatie aan te wijzen als brandvoorschriftenof explosievoorschriftengebied. Aangezien deze bepaling een bevoegdheid inhoudt, hoeft niet voor elke locatie waar een aandachtsgebied is toegelaten een voorschriftengebied te worden aangewezen. Als echter eenmaal een aandachtsgebied geldt omdat een bepaalde activiteit met externe veiligheidsrisico's wordt verricht, dan is aanwijzing van een voorschriftengebied in ieder geval verplicht als op die locatie ook zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten.

Deze bouwvoorschriftengebieden voor brand en explosie worden wel in het omgevingsplan aangewezen. Dat gebeurt met toepassing van artikel 4.114 en 4.115. De daadwerkelijke aanwijzing vindt per gebied plaats. Bij het wijzigingen van het omgevingsplan waarmee dit gebeurt, wordt gemotiveerd op welke wijze aan de desbetreffende instructieregel uitvoering wordt gegeven.

In artikel 9.205 is bovendien een verbod opgenomen om activiteiten met aandachtsgebieden te starten voordat het brand- of explosievoorschriftengebied is aangewezen dan wel daarvan gemotiveerd is afgezien.

Groepsrisico

Artikel 5.15 bepaalt dat in een omgevingsplan voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties binnen een brandaandachtsgebied, een explosieaandachtsgebied en een gifwolkaandachtsgebied rekening wordt gehouden met de kans op het overlijden van een groep van tien of meer personen per jaar als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door een activiteit.

Deze bepaling heeft als doel de kans op maatschappelijke ontwrichting door het overlijden van grote groepen mensen te beperken. Binnen de aandachtsgebieden kunnen zich ongewone voorvallen met gevaarlijke stoffen voordoen, waarbij afhankelijk van de bevolkingsdichtheid in het gebied meer of minder slachtoffers kunnen vallen. Daarnaast kan schade optreden aan gebouwen, locaties en het milieu. In feite is dit artikel een concretisering van de wettelijke verplichting dat het omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet inhouden ook met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

Op grond van het eerste lid moet de gemeenteraad in het omgevingsplan rekening houden met de kans per jaar dat tien of meer personen overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen een aandachtsgebied dat wordt veroorzaakt door een activiteit met externe veiligheidsrisico's. Deze kans wordt aangeduid als het groepsrisico. Dit betekent onder meer dat de gemeenteraad een eigen afwegingsruimte heeft bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen binnen een aandachtsgebied op een locatie buiten de afstand waar de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico geldt. Het noemen van het aantal van tien personen betekent niet dat de kans berekend moet worden. De vraag of van een groepsrisico sprake is, kan ook beantwoord worden aan de hand van demografische gegevens of onderbouwde schattingen.

De wijze waarop de gemeenteraad kan voldoen aan de instructieregel om rekening te houden met het groepsrisico is geregeld in het tweede lid. Om te voldoen aan de plicht om met het groepsrisico rekening te houden worden achtereenvolgens de volgende opties worden overwogen: 1) De ruimtelijke ontwikkeling vindt buiten het aandachtsgebied plaats. 2) Het omgevingsplan biedt waarborgen dat binnen een aandachtsgebied zodanige

maatregelen zijn getroffen dat de kans dat personen binnen een gebouw of op een locatie buiten een gebouw overlijden als gevolg van een brand, explosie of giftige stof voldoende wordt beperkt. 3) Het omgevingsplan bevat regels die het mogelijke aantal slachtoffers binnen het aandachtsgebied beperken.

De eerste optie biedt in beginsel de meeste bescherming. Bij de tweede optie gaat het om maatregelen waardoor de kans op het dodelijk letsel voor tien of meer personen in een gebouw en in het verlengde daarvan, schade aan milieu en economie, tot een maatschappelijk verantwoorde kleine kans wordt gereduceerd. De derde optie houdt in dat de gemeenteraad het mogelijke aantal slachtoffers kan beperken door een dichthedenbeleid te ontwikkelen voor het groepsrisico.

Bij een wijziging van het omgevingsplan moet worden gemotiveerd op welke wijze hiermee rekening is gehouden.

Risicogebied externe veiligheid

Artikel 5.16 van het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft de gemeenteraad een discretionaire bevoegdheid om een risicogebied aan te wijzen rondom een locatie waar bepaalde activiteiten met externe veiligheidsrisico's worden toegelaten, zoals Seveso-inrichtingen en stuwadoorsbedrijven. Uit de term risicogebied externe veiligheid blijkt al dat het gaat om specifieke gebieden met verhoogde externe veiligheidsrisico's. Het gaat in dit gebied om bedrijven waarvan de externe veiligheidsrisico's vanwege de aard, diversiteit of hoeveelheid van de aanwezige gevaarlijke stoffen en het type activiteiten binnen het bedrijf verhoogd zijn (chemische procesindustrie, bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen als onderdeel van de vervoersketen). Het gaat om een bijzondere regeling met het oogmerk bedrijven met verhoogde externe veiligheidsrisico's zo veel mogelijk te groeperen en op afstand te houden van (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties. Dit artikel is erop gericht deze activiteiten de benodigde ontwikkelruimte te geven. Andere redenen om een risicogebied externe veiligheid aan te wijzen zijn de voordelen die voortvloeien uit het bij elkaar vestigen van risicoveroorzakende bedrijven: bedrijven kunnen gebruik maken van gemeenschappelijke voorzieningen in het gebied, waaronder voorzieningen op het gebied van de rampbestrijding, overslaglocaties, buisleidingstraten, aanvoerroutes, energiecentrales enzovoort. Ook voor de omgeving heeft een risicogebied voordelen: de clustering van risicoveroorzakende bedrijven geeft een kleiner ruimtebeslag van het risicogebied en de scheiding tussen kwetsbare bebouwing en risicobedrijven is beter.

Het aanwijzen van een risicogebied externe veiligheid gebeurt met toepassing van artikel 21.2 van het omgevingsplan. De daadwerkelijke aanwijzing vindt per afzonderlijk wijzigingsbesluit plaats. Bijvoorbeeld bij het vervangen van het voorheen vastgestelde bestemmingsplan. Bij het wijzigingen van het omgevingsplan waarmee dit gebeurt, wordt gemotiveerd op welke wijze aan de hierop betrekking hebbende instructieregels uitvoering wordt gegeven.

9.2.2.6 Belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen

Paragraaf 5.1.2.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. Kort gezegd houd de instructieregel in dat in het omgevingsplan een belemmeringengebied moet wordt aangewezen waar aan bepaalde, beschermende regels worden verbonden.

Voor buisleidingen voor gevaarlijke stoffen is het verplicht om in het omgevingsplan de ligging van buisleidingen voor gevaarlijke stoffen weer te geven. Een belemmeringengebied buisleiding is bedoeld voor de veiligheid en het onderhoud van buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. Vanwege de veilige werking van de buisleiding zijn in dit gebied beperkingen gesteld aan het bouwen van bouwwerken en het toelaten van activiteiten die van invloed kunnen zijn op de buisleiding. Voorheen was dit geregeld in het Besluit externe veiligheid buisleidingen. Ook bij buisleidingen voor gevaarlijke stoffen geldt het veiligheidsbeleid waarbij wordt uitgegaan van het aanhouden van voldoende afstand tot activiteiten met externe veiligheidsrisico's en de afweging van het groepsrisico in de aandachtsgebieden zoals beschreven bij de beleidsvernieuwing omgevingsveiligheid.

In dit omgevingsplan worden als belemmeringengebied aangewezen de gronden ter plaatse van de aanduiding 'belemmeringengebied buisleidingen gevaarlijke stoffen'. De bescherming van het betreffende belemmeringengebied vindt plaats in verschillende regelonderdelen van dit omgevingsplan.

Artikel 5.19, onderdeel a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat een omgevingsplan, voor zover het van toepassing is op een belemmeringengebied buisleiding, kwetsbare gebouwen (tenzij die een functionele binding hebben met die buisleiding) en zeer kwetsbare gebouwen niet toelaat. Het toelaten van gebouwen en het gebruik ervan gebeurt met toepassing van de regels over gebruik en bouwwerken zoals opgenomen in hoofdstuk 3 tot en met 5 van het omgevingsplan. Welk gebruik waar is toegestaan, wordt bepaald in hoofdstuk 2. Waar gebouwen mogen komen, wordt bepaald in hoofdstuk 5. De afweging wordt gemaakt per afzonderlijk wijzigingsbesluit waarmee vormen van gebruik en gebouwen op een bepaalde locatie worden toegelaten. Bij die afzonderlijke wijzigingsbesluiten wordt indien van toepassing gemotiveerd op welke wijze aan de instructieregels wordt voldaan.

Artikel 5.19, onderdeel b, onderdeel 1, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt verder dat in het omgevingsplan wordt gewaarborgd dat de veiligheid van de buisleiding niet wordt geschaad bij het toelaten van bouwwerken. Bouwwerken, anders dan bedoeld in artikel 5.19, onderdeel a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zijn niet per definitie verboden. Ze kunnen worden toegestaan, maar wel onder voorwaarde dat de veiligheid van de buisleiding niet wordt geschaad. Hiertoe is in subparagraaf 4.2.4.12 van het omgevingsplaneen specifieke beoordelingsregel opgenomen die betrekking heeft op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Aanvullend daarop is voor bepaalde bouwwerken, waarvoor in zijn algemeenheid geldt dat die zijn toegestaan, in artikel 5.11 van het omgevingsplan bepaald dat dit niet geldt ter plaatse van de aanduiding 'belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen'.

Artikel 5.19, onderdeel b, onderdeel 2, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt tot slot dat in het omgevingsplan wordt gewaarborgd dat de veiligheid van de buisleiding niet wordt geschaad bij het toelaten van activiteiten die van invloed kunnen zijn op de integriteit en werking van de buisleiding, met uitzondering van graafwerkzaamheden als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet informatieuitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten. In afdeling 6.5 van dit omgevingsplan is ter uitvoering daarvan aan de gronden ter plaatse van de aanduiding 'belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen' een aanlegvergunningstelsel gekoppeld. Daarin zijn beschermende regels met betrekking tot aanlegactiviteiten (het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden) opgenomen.

9.2.2.7 Veiligheid rond opslaan, herverpakken en bewerken van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik

In paragraaf 5.1.2.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn voor vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik explosieaandachtsgebieden voorgeschreven. Binnen deze gebieden is de kans op een explosie niet bepalend, maar het effect van de explosie. In het voormalige Vuurwerkbesluit werd voor het opslaan, het herverpakken of het bewerken van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik ook al gewerkt met effectafstanden om de veiligheid van omwonenden te waarborgen. De ramp in Enschede was bij de keuze voor de effectbenadering bij activiteiten met vuurwerk een belangrijke factor. Omdat er bij een explosie geen tijd is om omwonenden uit de gevarenzone te krijgen is in dit besluit opnieuw gekozen om effect afstanden te gebruiken. Deze effectafstanden resulteren in explosie-aandachtsgebieden vuurwerk waarbinnen functies zoals wonen of verblijven niet of beperkt zijn toegestaan. Dit wijkt af van de regeling voor explosieaandachtsgebieden rond activiteiten met externe veiligheidsrisico's waar risicogerichte regels voor gelden. Voor deze locaties is een afweging voor het groepsrisico verplicht en gelden er aanvullende bouwvoorschriften na aanwijzing in het omgevingsplan van (een deel van) het explosieaandachtsgebied als explosievoorschriftengebied. Binnen Amsterdam komen er geen grote vuurwerkopslagen (F4) en maken we ook niet mogelijk voor vanwege de effectafstanden die moeten worden aangehouden. Voor de kleinere opslagen worden de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving overgenomen.

9.2.2.8 Veiligheid rond het bewerken en opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en op militaire objecten

Voor het opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en rondom militaire objecten voor munitieopslag zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving respectievelijk civiele of militaire explosieaandachtsgebieden voorgeschreven. Binnen deze effectafstanden zijn in militaire of civiele explosieaandachtsgebieden functies zoals wonen of verblijven niet of beperkt toegestaan. Dit komt overeen met de voorheen geldende regelgeving en het beleid waarbij voor de opslag van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en rondom militaire objecten ook gewerkt werd met effectafstanden om de veiligheid van omwonenden te waarborgen.

Binnen Amsterdam komen er militaire objecten voor munitieopslag voor en is één locatie aanwezig waar ontplofbare stoffen voor civiel gebruik worden opgeslagen, deze is gelegen in het Havengebied. Uitbreiding van het aantal van het deze locaties is niet toegestaan.

9.2.2.9 Veiligheid rond luchthavens

Instructieregels met het oog op bescherming van de veiligheid in de omgeving van luchthavens en de vliegveiligheid zullen op een latermoment worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Dat betekent niet dat er nu geen rekening mee hoeft te worden gehouden. Binnen Amsterdam dient bij het mogelijk maken van bepaalde bebouwing en bepaalde vormen van gebruik rekening te worden gehouden met het Luchthavenindelingbesluit Schiphol, of andere van toepassing zijnde luchthavenbesluiten. De motivering vindt plaats bij de afzonderlijke besluiten tot wijziging van het omgevingsplan waarmee bepaalde bebouwing en bepaalde vormen van gebruik mogelijk worden gemaakt.

9.2.2.10 Veiligheid van infrastructuur rond Seveso-inrichtingen

Paragraaf 5.1.2.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een instructieregel met betrekking tot infrastructuur rond Seveso-inrichtingen. Bepaald wordt dat bij het toelaten van een autoweg, autosnelweg of hoofdspoorweg de gevolgen van het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.51, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor de veiligheid van weggebruikers en passagiers wordt betrokken. Dit artikel is de implementatie van artikel 13, tweede lid, aanhef en onder a, van de Seveso-richtlijn. De gemeenteraad dient in zijn beleid, voor zover mogelijk, voldoende afstand te laten bestaan tussen enerzijds een Seveso-inrichting en anderzijds grote transportroutes, namelijk een autoweg, autosnelweg of een hoofdspoorweg.

Er zijn Seveso inrichtingen in Amsterdam, deze zijn allemaal gelegen in het havengebied. Hiervoor is speciale infrastructuur (A5) aangelegd.

9.2.3 Beschermen van de waterbelangen

9.2.3.1 Algemeen

Paragraaf 5.1.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot het beschermen van waterbelangen. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar paragraaf 8.1.5 van de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, 292).

Ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en kaders voor klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling is van nationaal belang (belang 9 in de SVIR). De instructieregels over de primaire waterkeringen (paragraaf 5.1.3.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving), het kustfundament (paragraaf 5.1.3.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving), de grote rivieren (paragraaf 5.1.3.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving) en het IJsselmeergebied (paragraaf 5.1.3.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving) komen voort uit het rijksbeleid voor deze onderwerpen. Binnen Amsterdam zijn geen aangewezen kustfundamenten en rivierbedden van grote rivieren. De instructieregels in paragraaf 5.1.3.3 en 5.1.3.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn derhalve niet van toepassing.

Naast deze specifieke instructieregels bevat paragraaf 5.1.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving ook een meer algemene instructieregel dat bij het vaststellen van een (wijziging van het) omgevingsplan wordt rekening gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Daarbij worden, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen betrokken. Deze 'weging van het waterbelang' komt in de plaats van de watertoets zoals die op grond van oud recht moest worden gedaan bij de vaststelling van een bestemmingsplan.

In algemene zin wordt het waterbelang gewogen bij het vaststellen van een omgevingsplan (zie artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Dit is mede gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Verder hangt dit samen met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van de wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies. De instructieregels over watersystemen in de paragrafen 5.1.3.2 tot en met 5.1.3.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn nevengeschikt. Met andere woorden, wanneer een omgevingsplan regels stelt in een gebied waar (onderdelen van) watersystemen aanwezig zijn, moet in ieder geval aan alle specifieke instructieregels voldaan worden.

9.2.3.2 Weging van het waterbelang

Artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Daarbij worden de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen betrokken. Deze zogenoemde weging van het waterbelang is onder de naam 'watertoets' geïntroduceerd met de Bestuurlijke Notitie Watertoets in 2001, juridisch verankerd in 2003 en bestuurlijk uitgewerkt in het Bestuursakkoord Water.

Op grond van deze instructieregel wordt in het omgevingsplan rekening gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Hiermee worden de waterbelangen sterker verankerd aan de voorkant van het beleidsproces. De toepassing van de watertoets is niet opgehangen aan één moment of één document. In de Bestuurlijke notitie Watertoets (2001) wordt de watertoets als volgt omschreven: 'De Watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten.' De naam 'watertoets' is vervangen door 'weging van het waterbelang'.

Veel gevolgen voor het beheer van watersystemen ontstaan op het moment dat met een besluit tot wijziging van het omgevingsplan voor een specifieke locatie wordt voorzien in bepaalde activiteiten, zoals bouwen. Bij dergelijke toekomstige besluiten tot wijziging van het omgevingsplan, waarbij de wijziging gevolgen kan hebben voor het beheer van watersystemen, wordt uitvoering gegeven aan deze instructieregel.

Het omgevingsplan bevat ook enkele niet-locatie gerichte regelingen die gevolgen hebben voor het beheer van watersystemen. Daarbij kan met name worden gewezen op de onderdelen 4.2.4.8 en 4.4.2 van de regeling. Het gaat daarbij om omzetting van bestaande regels naar het omgevingsplan, waarbij in het verleden het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen is betrokken. Dit bestuursorgaan is ook betrokken bij de totstandkoming van het eerste wijzigingsbesluit van dit omgevingsplan, waarmee de onderdelen 4.2.4.8 en 4.4.2 van de regeling in het omgevingsplan zijn opgenomen.

9.2.3.3 Primaire waterkeringen

Paragraaf 5.1.3.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels over primaire waterkeringen met het oog op de waterveiligheid. Primaire waterkeringen in de vorm van dammen, dijken en duinen langs de kust (met inbegrip van de IJsselmeerkust) bieden, in combinatie met de hoge gronden, bescherming tegen overstroming vanuit de buitenwateren (de wateren waarvan de waterstand direct beïnvloed wordt bij stormvloed of hoge waterstanden van de grote rivieren, het IJsselmeer, het Markermeer en de zee). Het is van belang dat er voldoende ruimte beschikbaar is voor de instandhouding, het onderhoud en de versterking van primaire waterkeringen. De ligging van de primaire waterkeringen en het daarbij behorende beperkingengebied (inclusief de onder het voorheen geldende recht genoemde 'beschermingszone') wordt door de waterbeheerder vastgelegd.

Artikel 5.38 van het Besluit kwaliteit leefomgeving verzekert dat de gemeenteraad bij het vaststellen van een omgevingsplan de primaire waterkering in aanmerking neemt en zich bewust is van de beperkingen die deze met zich brengt voor de activiteiten die kunnen plaatsvinden. Zo wordt bereikt dat het omgevingsplan op de plek van een primaire waterkering geen activiteiten toelaat die feitelijk niet realiseerbaar zijn omdat de beheerder van de primaire waterkering die activiteit verbiedt. Dit geldt op grond van het tweede lid ook voor een aan de primaire waterkering grenzende zone waar ter bescherming van de primaire waterkering beperkingen gelden voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de primaire waterkering.

De locatie waar de instructieregel van toepassing is, wordt begrensd door de ligging van de primaire waterkering en het daaraan grenzende gebied waar de waterbeheerder regels heeft gesteld ter bescherming van de primaire waterkering. De ligging van het beperkingengebied – dat op grond van artikel 2.21, vierde lid, van de Omgevingswet voor primaire waterkeringen van het Rijk in beginsel eveneens de gehele primaire waterkering omvat – wordt vastgelegd bij ministeriële regeling.

Geometrische begrenzing primaire waterkeringen en andere dan primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk



Bijlage III Omgevingsregeling

Waterschappen en, in voorkomend geval, provincies nemen de begrenzingen van primaire waterkeringen en een eventueel beperkingengebied in beginsel op in de waterschapsverordening respectievelijk omgevingsverordening. Deze zijn te raadplegen via het Omgevingsloket.

De gemeenteraad dient deze regelgeving te raadplegen om te bepalen op welke locatie de instructieregel van toepassing is. Vervolgens wordt voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een primaire waterkering of beperkingengebied, bij het toelaten van activiteiten gewaarborgd dat er geen belemmeringen ontstaan voor de instandhouding, het onderhoud of de versterking van de primaire waterkering. De motivering daarvan en het eventueel stellen van regels vindt plaats bij een wijziging van het omgevingsplan waarmee activiteiten worden toegelaten ter plaatse van een primaire waterkering of een beperkingengebied.

De instructieregel verplicht niet om de aanduiding 'primaire waterkering' in het omgevingsplan op te nemen. Een gemeente kan op eigen initiatief besluiten dat wel te doen, om zo duidelijkheid te bieden aan initiatiefnemers in dat gebied. In het omgevingsplan kiezen we daar niet voor, omdat het niet de genoemde duidelijkheid geeft. De ligging en begrenzing van de primaire waterkering worden in andere regelingen bepaald, en daarbij worden in die andere regelingen ook regels gesteld die van toepassing zijn op de primaire waterkering. Bovendien kunnen begrenzingen wijzigen, wat tot verschillen kan leiden. Tot slot beoogt het Digitale Stelsel Omgevingswet erin te voorzien dat ook in andere regelingen aangewezen begrenzingen en de daarop betrekking hebbende regels op een toegankelijke wijze via de viewer van het Digitale Stelsel Omgevingswet worden ontsloten.

9.2.3.4 IJsselmeergebied

Het IJsselmeergebied heeft een functie als zoetwaterbuffer en is van groot belang voor de afvoer van overtollig water naar de Waddenzee. Omdat landaanwinning en (buitendijkse) bebouwing het waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied verminderen, kan dit slechts in beperkte mate worden toegestaan.

Artikel 5.49 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat daarom als instructieregel dat in een omgevingsplan, voor zover dat betrekking heeft op het IJsselmeergebied, geen landaanwinning en bouwactiviteiten worden toegelaten. In het tweede en derde lid zijn hierop enkele uitzonderingen gemaakt. Een van die uitzonderingen betreft het project IJburg tweede fase. In artikel 2.10 van de Omgevingsregeling is de begrenzing van het IJsselmeergebied vastgelegd.

De in de Omgevingsregeling opgenomen begrenzing is op onjuiste wijze overgenomen vanuit het Barro. De Omgevingsregeling dient daarop nog te worden aangepast.

Bij toekomstige wijzigingen waarmee wordt voorzien in het toelaten van landaanwinning en bouwactiviteiten in het IJsselmeergebied, moet aan de instructieregel uitvoering worden gegeven. *9.2.4 Luchtkwaliteit*

9.2.4.1 Algemeen

Paragraaf 5.1.4.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot de kwaliteit van de buitenlucht. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar paragraaf 8.1.6.1 van de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, 292).

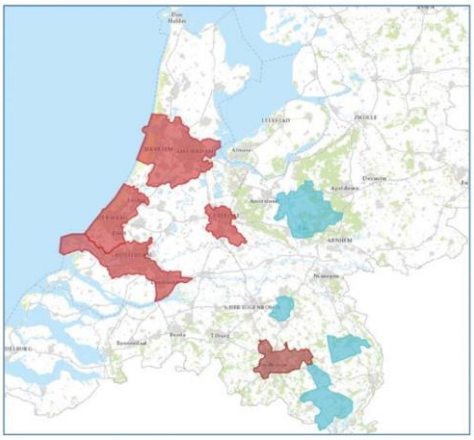
De kwaliteit van de buitenlucht is belangrijk voor de gezondheid van mensen en het milieu als geheel. Luchtverontreiniging kan effecten hebben op de luchtwegen en het harten vaatstelsel, en leidt vooral bij kinderen, ouderen en of mensen die al een luchtwegaandoening of harten vaatziekte hebben tot verhoogde gezondheidsrisico's. Om de risico's van luchtverontreiniging te beperken zijn op Europees niveau normen vastgelegd. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn voor luchtkwaliteit rijksomgevingswaarden vastgesteld die aansluiten op de Europeesrechtelijke verplichtingen die volgen uit de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht.

Omgevingswaarden werken alleen door naar de vaststelling van besluiten als dit in de instructieregels of beoordelingsregels is voorgeschreven. De hoofdkeuze in het Besluit kwaliteit leefomgeving is om daar terughoudend mee om te gaan. De primaire insteek is dat als uit de monitoring blijkt dat niet aan een omgevingswaarde voldaan dreigt te worden, een programma met maatregelen wordt opgesteld om zodoende overschrijding te voorkomen of zo spoedig mogelijk op te lossen. In een aantal gevallen is er, met het oog op het behalen van de Europese normen (in dit besluit omgezet naar rijksomgevingswaarden), voor gekozen om in Besluit kwaliteit leefomgeving wel instructieregels voor luchtkwaliteit op te nemen. Deze instructieregels zien toe op gevolgen voor specifieke gebieden (de aandachtsgebieden) en specifieke gevallen (de aanleg van auto(snel)wegen en wegtunnels). Ook zijn instructieregels opgenomen voor de niet in betekenende mate bijdrage aan de luchtverontreiniging (NIBM).

De afgelopen decennia is de luchtkwaliteit in Nederland aanzienlijk verbeterd. In grote delen van Nederland liggen de concentraties van luchtverontreinigende stoffen (ruim) onder de rijksomgevingswaarden. Voor deze locaties zijn in dit besluit geen instructieregels opgenomen. Een uitzondering hierop vormt een aantal locaties waar nog overschrijdingen voor stikstofdioxide of PM_{10} (fijn stof) zijn of waar de achtergrondconcentraties van stikstofdioxide of PM_{10} nog dusdanig zijn dat niet kan worden uitgesloten dat activiteiten of werken leiden tot een overschrijding van de rijksomgevingswaarden voor deze stoffen. Voor activiteiten die gevolgen hebben voor deze zogenoemde aandachtsgebieden is een instructieregel opgenomen (artikel 5.51 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Bij het toelaten van activiteiten of werken in een omgevingsplan waarbij een verhoging van stikstofdioxide en PM_{10} optreedt in een aandachtsgebied moeten de rijksomgevingswaarden voor die stoffen in acht genomen worden.

In onderstaande figuur zijn de aandachtsgebieden weergegeven. De motivering dat de rijksomgevingswaarden in acht worden genomen vindt plaats bij het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan dat voorziet in het toelaten van de betreffende activiteiten of werken.

Aandachtsgebieden voor stikstofdioxide en PM_{10} (rood) en alleen PM_{10} (blauw)



Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, Staatsblad 2018 292, p. 348

De verwachting is dat, onder meer door het schoner worden van het wagenpark, ook de komende jaren sprake zal zijn van een trendmatige daling van de concentraties van stikstofdioxide en PM_{10}, waardoor het aantal aandachtsgebieden op termijn zal afnemen. Een wijziging van de aandachtsgebieden moet plaatsvinden door aanpassing van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Naast de aandachtsgebieden is ook een instructieregel opgenomen voor de aanleg van wegtunnels langer dan 100 meter, de aanpassing van bestaande tunnels waarbij de tunnellengte met ten minste 100 meter toeneemt, en de aanleg van een auto(snel)weg (artikel 5.50 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). In deze specifieke gevallen kan niet worden uitgesloten dat de aanleg leidt tot een overschrijding, ook in gebieden waar de achtergrondconcentratie laag is. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is vastgelegd dat bij de aanleg en aanpassing van een wegtunnel en de aanleg van een auto(snel)weg de rijksomgevingswaarden voor PM_{10} en stikstofdioxide in acht genomen moeten worden. De rijksomgevingswaarden krijgen voor dit specifieke geval een directe doorwerking naar concrete besluitvorming, ook als er geen verhoging van de concentratie optreedt in een aandachtsgebied. De motivering dat de rijksomgevingswaarden in acht worden genomen vindt plaats bij het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan dat voorziet in het toelaten van de betreffende werken.

Als een gemeente in gebieden met een verhoogde milieudruk, binnen of buiten een aandachtsgebied, een extra vinger aan de pols willenhouden, dan kan deze gemeente maatwerkregels stellen over milieubelastende activiteiten waarvoor het Besluit activiteiten leefomgeving regels bevat of regels stellen over de emissies van andere activiteiten. Ook kan de gemeente in haar omgevingsplan een eigen omgevingswaarde opnemen, en die vervolgens betrekken bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan. Een gemeente kan dit doen om de beschikbare ruimte over meerdere activiteiten te verdelen, of om een dreigende overschrijding, en een bijbehorend verplicht programma te voorkomen. Gelet op de huidige stand van zaken is er geen aanleiding van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Niet in betekenende mate bijdragen

Zoals uit het voorgaande volgt, houden de instructieregels de verplichting in dat bepaalde omgevingswaarden in acht worden genomen. Dit brengt een motiveringsplicht met zich mee. De motivering dat de rijksomgevingswaarden in acht worden genomen vindt plaats bij het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan dat voorziet in het toelaten van de betreffende activiteiten en werken. Bij het toelaten van activiteiten of werken in een omgevingsplan zijn activiteiten en werken die niet in betekenende mate (NIBM) bijdragen aan de luchtverontreiniging in beginsel vrijgesteld van toetsing aan de rijksomgevingswaarden. Er is sprake van een «niet in betekenende mate bijdrage» wanneer de toename van de concentratie stikstofdioxide en PM_{10} in de buitenlucht niet hoger is dan 3% van de omgevingswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van PM_{10} en stikstofdioxide. Daarnaast is een aantal categorieën aangewezen die in elk geval als «niet in betekenende mate» worden aangemerkt. Bij activiteiten en werken die binnen deze categorieën vallen hoeft verder niet door middel van berekeningen of op een andere manier aangetoond te worden dat de toename van de concentraties niet de van toepassing zijnde grens voor NIBM overschrijdt.

9.2.4.2 Kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 5.50 en 5.51 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevatten instructieregels met betrekking tot de kwaliteit van de buitenlucht. Artikel 5.50 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat bij het toelaten van enkele specifiek aangegeven activiteiten altijd getoetst moet worden op de concentratie in de buitenlucht stikstofdioxide of $PM_{10.}$ Het gaat om:

- de aanleg van een wegtunnelbuis met een tunnelbuislengte als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving van ten minste 100 m;
- een wijziging van een wegtunnelbuis waarbij de tunnelbuislengte met ten minste 100 m toeneemt; of
- de aanleg van een autoweg of een autosnelweg.

Artikel 5.51 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat de gemeente de luchtkwaliteit ook moet toetsen binnen aangewezen aandachtsgebieden. Volgens het tweede lid is de agglomeratie Amsterdam/Haarlem aangewezen als aandachtsgebied voor stikstofdioxide en PM_{10}. Bij een wijziging van het omgevingsplan dient de gemeente na te gaan of het toelaten van activiteiten gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit binnen een aandachtsgebied. De gemeente doet dit voor de activiteiten genoemd in het eerste lid van artikel 5.51 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, namelijk:

- de aanleg of wijziging van wegen, vaarwegen en spoorwegen, niet zijnde een activiteit als bedoeld in artikel 5.50 eerste lid;
- activiteiten die een toename van de verkeersintensiteit veroorzaken op wegen, vaarwegen en spoorwegen; of
- milieubelastende activiteiten waarover in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) regels zijn gesteld met het oog op het beperken van verontreiniging van de lucht.

De instructieregels van de artikelen 5.50 en 5.51 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn niet van toepassing voor zover het gaat om de verhoging van de concentratie in de buitenlucht van stikstofdioxide of van PM_{10} op:

- een locatie waartoe het publiek geen toegang heeft en waar geen vaste bewoning is; of
- de rijbaan van wegen en de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

De betreffende instructieregels brengen in eerste instantie een onderzoeksplicht met zich mee bij het toelaten van de hiervoor genoemde activiteiten. Als de activiteiten leiden tot een verhoging van de concentratie in de buitenlucht van de betreffende stoffen in een daarbij aangegeven aandachtsgebied, worden in een omgevingsplan de daarbij aangegeven omgevingswaarden in acht genomen.

Het toelaten van de hiervoor genoemde activiteiten gebeurt met toepassing van de regels over gebruik en bouwwerken zoals opgenomen in hoofdstuk 3 tot en met 5. Welk gebruik waar is toegestaan, wordt bepaald in hoofdstuk 2. Waar bouwwerken zoals een tunnel mogen komen, wordt bepaald in hoofdstuk 5. De beoordeling wordt gemaakt per afzonderlijk wijzigingsbesluit waarmee vormen van gebruik en bouwwerken op een bepaalde locatie worden toegelaten. Bij afzonderlijke wijzigingsbesluiten wordt indien van toepassing gemotiveerd op welke wijze aan de instructieregels over de luchtkwaliteit wordt voldaan.

9.2.5 Geluid

9.2.5.1 Algemeen

Mensen ervaren in hun fysieke leefomgeving vele geluiden. Dat kan omgevingseigen geluid zijn zoals het ruisen van de wind in de bomen of de branding aan het strand. Ook kan het gaan om bewust geproduceerd geluid zoals muziek. Andere geluiden zijn functioneel zoals stemgeluid of geluiden bij een film. Daarnaast is veelal geluid waarneembaar afkomstig van activiteiten zoals verkeer, industrie, evenementen, laden en lossen en bouwen. Dergelijk geluid heeft gevolgen voor de gezondheid. Het kan leiden tot hinder, slaapverstoring en verstoring van de dagelijkse activiteiten, wat stress-reacties veroorzaakt.

Met het Aanvullingsbesluit Geluid zijn met het oog op het beschermen van de gezondheid instructieregels voor omgevingsplannen over het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen aan het Besluit kwaliteit leefomgeving toegevoegd. Het Rijk stelt met de instructieregels doelen voor en grenzen aan de maximale blootstelling aan geluid. Deze regels bieden een basisbeschermingsniveau voor de gezondheid door geluidproductieplafonds vast te stellen en eisen te stellen aan onder meer het omgevingsplan.

Bij het wijzigingen van het omgevingsplan is gezondheid één van de mee te wegen belangen. Van gemeenten mag worden verwacht dat ze bij het toedelen van functies aan locaties nadenken over het geluid dat de ene functie veroorzaakt en de gevolgen daarvan voor de andere. Deze opdracht gaat verder dan het toepassen van de systematiek met geluidproductieplafonds en standaarden grenswaarden van het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarmee het Rijk het basisbeschermingsniveau borgt. Zo zullen gemeenten ook moeten beoordelen of het niveau

van niet gereguleerde bronnen, zoals menselijk stemgeluid, op een geluidgevoelig gebouw aanvaardbaar is. Het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving omvat naast bescherming van de gezondheid verder ook gezondheidsbevordering. De inrichting van de fysieke leefomgeving van een wijk, dorp of stad kan positieve gevolgen voor de gezondheid hebben. Zo kan gestreefd worden naar stille plekken in de stad. Om de eigen ambitie van een gezonde fysieke leefomgeving te behouden of te bereiken kan het bevoegd gezag in het omgevingsplan nadere regels opnemen. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld een decentrale omgevingswaarde, maatregelen uit actieplannen of maatwerkregels. Onder de Wet ruimtelijke ordening kon het belang van gezondheid worden meegewogen als onderdeel van een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat'. Bij ruimtelijke ordening kon het aspect gezondheid dus al worden betrokken in de overwegingen. Onder de Omgevingswet is er een bredere belangenafweging waar alle belangen, inclusief gezondheid, worden meegewogen. Via randvoorwaarden aan ontwikkelingen of lokale normen kan direct gestuurd worden op alle belangrijke leefmilieukwaliteiten.

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe in het omgevingsplan uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels met betrekking tot geluid.

- In paragraaf 9.2.5.2 wordt ingegaan op de instructieregels met betrekking tot geluid door industrieterreinen met geluidproductieplafonds als omgevingswaarden.
- In paragraaf 9.2.5.3 wordt ingegaan op de instructieregels met betrekking tot geluid door wegen en lokale spoorwegen zonder geluidsproductieplafonds als omgevingswaarden.
- In paragraaf 9.2.5.4 wordt ingegaan op de instructieregels met betrekking tot gebouwen in geluidaandachtsgebieden.
- In paragraaf 9.2.5.5 wordt ingegaan op de instructieregels met betrekking tot indirecte akoestische effecten van veranderend verkeer.
- In paragraaf 9.2.5.6 wordt ingegaan op de instructieregels met betrekking tot instructieregels over indirecte akoestische effecten van wijziging in de geluidoverdracht.
- In paragraaf 9.2.5.7 wordt ingegaan op geluid rond luchthavens
- In paragraaf 9.2.5.8 wordt ingegaan op de instructieregels met betrekking tot geluid door specifieke activiteiten
- In paragraaf 9.2.5.9 wordt ingegaan op de instructieregels met betrekking tot geluid door overige activiteiten

Hiermee wordt een enigszins andere volgorde gehanteerd dan in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De daarin gehanteerde volgorde is voor een begrijpelijke toelichting lastig. In het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt begonnen met een onderdeel 5.1.4.2.2, dat instructieregels bevat voor die activiteiten anders dan de activiteiten die aan bod komen in alle erna komende onderdelen. Het eerste regelonderdeel bevat met andere woorden instructieregels over 'geluid door overige activiteiten'. Voor de begrijpelijkheid worden deze 'overige activiteiten' in de hierna volgende paragrafen als laatste behandeld.

Enkele begrippen nader toegelicht:

Geluidgevoelige gebouwen

De instructieregels zien op de bescherming van 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 artikel 1.1 van dit omgevingsplan is die begripsbepaling ook van toepassing op dit omgevingsplan.

In artikel 3.21 van het Besluit kwaliteit leefomgeving 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 Besluit kwaliteit leefomgeving). 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 van het Besluit kwaliteit leefomgeving 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.

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 het Besluit kwaliteit leefomgeving. 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 L_{den}, 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 voor een gemeenteweg, lokale spoorweg of waterschapsweg de basisgeluidemissie is vastgelegd, bevat artikel 17.5 van de Omgevingsregeling overgangsrecht. Dat artikel regelt het geluidaandachtsgebied voor gemeentewegen, lokale spoorwegen en waterschapswegen voor de periode vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot aan het moment dat voor een gemeenteweg, lokale spoorweg of waterschapsweg de basisgeluidemissie uiterlijk moet zijn vastgelegd. Op dat moment vervalt dit geluidaandachtsgebied en wordt op basis van artikel 3.10 het bij de basisgeluidemissie horende geluidaandachtsgebied bepaald. Dit (tijdelijke) geluidaandachtsgebied vervalt op het moment dat de basisgeluidemissie is vastgelegd. Op basis van artikel 3.10 wordt dan het bijbehorende geluidaandachtsgebied bepaald. Artikel 17.5 Omgevingsregeling voorkomt zo dat het geluidaandachtsgebied voor deze bronnen niet gedefinieerd is tot aan het moment dat de basisgeluidemissie is vastgelegd.

Artikel 17.5 Omgevingsregeling bepaalt dat tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip waarop de gegevens voor de basisgeluidemissie uiterlijk worden verzameld, het geluidaandachtsgebied bestaat uit het gebied dat zich aan weerszijden van de as van de weg uitstrekt tot de volgende afstand, gemeten vanaf de rand van de weg of de buitenste spoorstaaf van de spoorweg:

a. voor een weg, bestaande uit een of twee rijstroken, waarvoor een maximumsnelheid van 30 km/u of minder geldt: 100 m;
b. voor een weg, bestaande uit een of twee rijstroken, waarvoor een onbekende maximumsnelheid of een maximumsnelheid van meer dan 30 km/u geldt, en een spoorweg, bestaande uit een of twee sporen: 200 m; en
c. voor een weg, bestaande uit drie of meer rijstroken, en een spoorweg, bestaande uit drie of meer sporen: 350 m.

Als een lokale spoorweg grotendeels is verweven of gebundeld met een gemeenteweg wordt bij de toepassing van het eerste lid het totaal van het aantal sporen of rijstroken beschouwd.

Bij een wijziging van het omgevingsplan waarmee wordt voorzien in het toelaten van een nieuw geluidgevoelig gebouw, wordt beoordeeld of sprake is van een geluidaandachtsgebied.

9.2.5.2 Geluid door industrieterreinen met geluidproductieplafonds als omgevingswaarden

Subparagraaf 5.1.4.2a.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de instructieregels voor de vaststelling van omgevingsplannen die betrekking hebben op een industrieterrein. Dat zijn de terreinen waarvoor op grond van de Omgevingswet geluidproductieplafonds moeten worden vastgesteld. In de instructieregels van deze subparagraaf wordt geen onderscheid gemaakt tussen een omgevingsplan voor een nieuw industrieterrein of voor de wijziging van een bestaand industrieterrein. In alle gevallen gelden dezelfde instructieregels. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar hoofdstuk 5 en de artikelgewijze toelichting van de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit Geluid (Staatsblad 2020, 557).

In de Omgevingswet is bepaald dat voor een industrieterrein geluidproductieplafonds als omgevingswaarden moeten worden vastgesteld. Een geluidproductieplafond voor een industrieterrein begrenst het geluid door een industrieterrein en beschermt daarmee de omgeving van het industrieterrein tegen het gezamenlijke geluid van alle activiteiten op een industrieterrein. Daarom wordt een geluidproductieplafond ook vastgesteld als een omgevingswaarde: een aan de overheid gestelde eis over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De keuze voor het systeem van geluidproductieplafonds vloeit ook voort uit de wens om bron en omgeving in de beheersfase beter juridisch te scheiden. Onder de Wet geluidhinder was een grenswaarde voor een nieuwe woning ook direct een grenswaarde voor het industrieterrein die de geluidrechten van het industrieterrein kon aantasten. In het systeem van geluidproductieplafonds is dat niet meer mogelijk omdat bij omgevingsprocedures altijd moet worden uitgegaan van het geluid door het industrieterrein bij volledige benutting van de geldende geluidproductieplafonds. Daarmee zijn het geluid door activiteiten op het industrieterrein en het geluid op de gevel van een geluidgevoelig gebouw juridisch losgekoppeld. Een ander voordeel van het systeem van geluidproductieplafonds is dat besloten kan worden om niet direct, maar pas op termijn aan een geluidproductieplafond te voldoen. Dat geeft flexibiliteit en voorkomt dat industrieterreinen 'op slot' gaan zoals onder de Wet geluidhinder.

Instructieregels met betrekking tot het industrieterrein

De instructieregels voor industrieterreinen bestaan op de eerste plaats uit regels met betrekking tot het toelaatbare geluid op geluidreferentiepunten van de geluidbron, dat wil zeggen door het industrieterrein als geheel. Bij het bepalen van het toelaatbare geluid op geluidreferentiepunten wordt het geluid betrokken dat de bestaande en toekomstige activiteiten op het industrieterrein produceren en het geluid op geluidgevoelige gebouwen in de omgeving dat daardoor wordt veroorzaakt. Voor het geluid op bestaande geluidgevoelige gebouwen gelden normen waaraan getoetst wordt. Het toelaatbare geluid op geluidreferentiepunten wordt daarna, net als bij wegen en spoorwegen, vastgelegd met geluidproductieplafonds die in dit geval rond het industrieterrein liggen. Een geluidproductieplafond is daarmee het resultaat van de afweging tussen het benutten van een industrieterrein en het beschermen van de omgeving tegen het geluid van dat industrieterrein. De geluidproductieplafonds worden in de regel vastgesteld door de gemeente als onderdeel van het omgevingsplan voor het industrieterrein. In het omgevingsplan wordt ook de begrenzing van het industrieterrein vastgelegd.

Instructieregels voor activiteiten op een industrieterrein

Een tweede groep van instructieregels voor het geluid van industrieterreinen richt zich op activiteiten op het industrieterrein die geluid veroorzaken. Die instructieregels verplichten de gemeente om in het omgevingsplan geluidregels op te nemen voor de toegelaten activiteiten om te borgen dat de geluidproductieplafonds worden

nageleefd. De geluidregels voor activiteiten op een industrieterrein zijn vergelijkbaar met de geluidregels voor activiteiten die niet op een industrieterrein worden uitgevoerd. Belangrijk verschil is dat de geluidregels voor activiteiten op een industrieterrein zijn gericht op het voldoen aan het geluidproductieplafond, terwijl de geluidregels voor activiteiten buiten industrieterreinen worden gerelateerd aan omliggende geluidgevoelige gebouwen. De geluidregels kunnen in het omgevingsplan worden afgestemd op de aard van de activiteiten en de locatie op het industrieterrein, waardoor een op de lokale situatie toegesneden geluidverdeling kan ontstaan. Bij de beoordeling van een aanvraag voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten wordt rekening gehouden met de voor de betreffende percelen in het omgevingsplan opgenomen geluidregels.

Wat zijn industrieterreinen?

De geluidregels zijn van toepassing op industrieterreinen. Industrieterreinen zijn in dit verband terreinen waar 'bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht, die in aanzienlijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken' (deze worden vaak ook ‘grote lawaaimakers’ genoemd). Die activiteiten zijn aangewezen in artikel 5.78b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat voor het merendeel van deze activiteiten overigens verwijst naar een bijlage bij het Besluit activiteiten leefomgeving.

Voor een bedrijventerrein waarop geen grote lawaaimakers zijn toegelaten, hoeven geen geluidproductieplafonds te worden vastgesteld. Het besluit biedt wel de mogelijkheid om een bedrijventerrein te voorzien van geluidproductieplafonds. Daarmee wordt het betreffende bedrijventerrein voor de werking van dit besluit gelijkgesteld aan een industrieterrein, met alle rechten én plichten die daaraan zijn verbonden.

Bevoegd gezag voor industrieterreinen

In de Omgevingswet is bepaald dat de gemeenteraad bevoegd is tot het vaststellen van geluidproductieplafonds rond industrieterreinen gelegen in haar gemeente. Voor industrieterreinen die bij omgevingsverordening zijn aangewezen zijn provinciale staten het bevoegd gezag. In de Omgevingsverordening Noord-Holland is Westpoort aangewezen als industrieterrein van regionaal belang.

De ligging van het geluidaandachtsgebied speelt bij die bevoegdheid geen rol; het kan geheel in de eigen gemeente liggen maar ook gedeeltelijk in andere gemeenten. Met het vaststellen van een geluidproductieplafond neemt de gemeente ook een besluit over de toelaatbaarheid van het geluid op geluidgevoelige gebouwen in het geluidaandachtsgebied van dat industrieterrein, ook als die gebouwen in een andere gemeente liggen. Anders gezegd: het primaat ligt bij het bevoegd gezag voor de bron, in dit geval een industrieterrein. Dat was onder de Wet geluidhinder overigens niet anders.

De geluidproductieplafonds

De werking van het systeem is als volgt. De plafonds leggen de bovengrens vast voor het geluid op geluidreferentiepunten van een industrieterrein als geheel. Regels in het omgevingsplan borgen dat het geluid voldoet aan die bovengrens. Daarmee wordt de omgeving beschermd tegen het gezamenlijke geluid van alle activiteiten op een industrieterrein.

Gemeenten hebben tot een nader te bepalen tijdstip de tijd om geluidproductieplafonds vast te stellen. Daarbij wordt ook bekeken welke regels in het omgevingsplan nodig zijn om te borgen dat er wordt voldaan aan de geluidproductieplafonds.

Met het oog op beheersing van geluid van milieubelastende activiteiten op industrieterreinen bevat Hoofdstuk 9 een specifieke regel, namelijk dat de langtijdgemiddelde geluidproductie van deze activiteiten niet meer mag bedragen dan 50 dB(A) in de dagperiode (7.00-19.00), 45 dB(A) in de avondperiode (19.00-23.00) tot 40 dB(A) in de nachtperiode (23.00-7.00) op 50 meter afstand (zie artikel 9.50 Waarde industrieterrein). Indien voor een activiteit een maatwerkvoorschrift geldt
(waaronder mede wordt verstaan voorschriften van milieuvergunningen die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gesteld), dan dient de milieubelastende activiteit aan dat maatwerkvoorschrift te voldoen. Hiernaast kunnen bestemmingsplannen (tijdelijk deel omgevingsplan) ook regels bevatten met het oog op beheersing van de totale geluidproductie van het industrieterrein. Zo gelden bijvoorbeeld in Westpoort de aanvullende regels van het Geluidverdeelplan.

Bij het vaststellen van de geluidproductieplafonds dient het bevoegd gezag te beoordelen of deze regels voldoende zijn om de naleving van de geluidproductieplafonds te borgen of er aanvullende of andere regels meer geschikt zijn. In dat geval worden die aanvullende regels aan het omgevingsplan toegevoegd.

In hoofdstuk 9 (artikel 9.34) is een verbod opgenomen voor een specifieke groep van grote lawaaimakers, namelijk voor grote elektro- en verbrandingsmotoren en voor transformatoren om zonder omgevingsvergunning buiten een

industrieterrein hun activiteit te verrichten. Die vergunning kan alleen verleend indien de geluidbelasting relatief gering is. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan 5.72a van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor de overige grote lawaaimakers bevat het Besluit activiteiten leefomgeving een vergelijkbaar verbod. Tot slot bevat Hoofdstuk 9 verschillende informatieplichten in verband met het beheersen van geluid van het industrieterrein (zie artikel 9.27 en 9.28).

9.2.5.3 Geluid door wegen en lokale spoorwegen zonder geluidsproductieplafonds als omgevingswaarden

Subparagraaf 5.1.4.2a.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot geluid door wegen en lokale spoorwegen zonder geluidsproductieplafonds als omgevingswaarden. Hiermee zijn nieuwe regels gesteld voor gemeentewegen en lokale spoorwegen om woningen en andere geluidgevoelige gebouwen beter te beschermen tegen geluidhinder. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar hoofdstukken 6 en 7 van de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit Geluid (Staatsblad 2020, 557).

De taak om het geluid van bepaalde gemeentewegen en lokale spoorwegen te beheersen is in het Besluit kwaliteit leefomgeving uitgewerkt in twee te onderscheiden typen instructieregels: instructieregels met een preventieve werking en instructieregels met een correctieve werking. De preventieve instructieregels worden toegepast bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen of over infrastructuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanleg van of wijzigingen in infrastructuur of de bouw van woningen. Toepassing van deze regels bewerkstelligt voor wat betreft geluid een aanvaardbare kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De correctieve instructieregels volgen uit de Europese richtlijn omgevingslawaai en houdt de verplichting tot het opstellen van een actieplan geluid in. Op grond van de correctieve instructieregels betekent dit in essentie een plicht tot monitoring van het geluid van gemeentewegen en lokale spoorwegen, met daaraan gekoppeld de plicht geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen te overwegen als uit de monitoring blijkt dat het geluid van die (spoor)wegen in een bepaalde mate is toegenomen.

Een omgevingsplan dat aanleg of wijziging van een (spoor)weg of het gebruik van een spoorweg, toelaat moet voldoen aan de preventieve geluidregels. Deze regels zijn zo geformuleerd dat een gemeente ze direct kan toepassen bij vaststelling van een omgevingsplan, of in het omgevingsplan regels kan opnemen waardoor de toetsing uitgesteld wordt naar een later tijdstip. Als de instructieregels direct worden toegepast, worden zo nodig ook de geluidbeperkende maatregelen vastgesteld. Hierbij moet rekening worden gehouden met het maximale geluid in de omgeving die door het bewuste besluit worden toegelaten. Als het omgevingsplan bijvoorbeeld een weg met vier rijstroken toelaat, zal getoetst moeten worden op basis van die situatie, ongeacht het aantal rijstroken dat in eerste instantie wordt aangelegd. Hetzelfde geldt voor de afstand van de weg tot geluidgevoelige gebouwen. Een andere mogelijkheid is dat niet wordt uitgegaan van de infrastructuur die in het omgevingsplan in beginsel is toegelaten, maar dat het omgevingsplan regels bevat die een (nieuwe) toetsing van geluid voorschrijven als op termijn een wijziging van infrastructuur mogelijk is zonder dat daar een wijziging van het omgevingsplan voor nodig is. In plaats van in het omgevingsplan gedetailleerd de ligging van een weg of spoorweg vast te leggen, kan de gemeente dan met een binnenplans vergunningstelsel in het omgevingsplan regelen dat op een later moment alsnog wordt getoetst aan de geluidregels (zie meer uitgebreid onder andere paragraaf 2.4 van de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit Geluid, Staatsblad 2020, 557).

In dit omgevingsplan is gekozen voor dat laatste. In hoofdstuk 7 is een vergunningplicht opgenomen voor het aanleggen of wijzigen van de betreffende (spoor)wegen en voor het wijzigen van het gebruik van een lokale spoorweg. Overigens valt niet elke wijziging onder de vergunningplicht. In navolging van de instructieregels blijft de vergunningplicht beperkt tot een aantal specifiek benoemde wijzigingen (zie artikel 7.4). Met betrekking tot die activiteiten vindt de finale beoordeling op de aanvaardbaarheid van het geluid op de gevel van geluidgevoelige gebouwen plaats in het kader van die vergunningaanvraag.

Het doorschuiven in de tijd van het toetsen aan geluidregels betekent overigens niet dat bij de voorbereiding van het omgevingsplan helemaal geen aandacht aan geluid hoeft te worden besteed. De uitvoerbaarheid van het omgevingsplan moet altijd en dus ook vanuit het perspectief van geluid aannemelijk worden gemaakt. Dat onderzoek kan dan wel globaal zijn, waarbij gebruik wordt gemaakt van de informatie die op dat moment beschikbaar is.

In dit omgevingsplan wordt in hoofdstuk 7 met een vergunningplicht uitvoering gegeven aan de preventieve instructieregels voor wat betreft het aanleggen of wijzigen van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg, of het wijzigen van gebruik van een lokale spoorweg. In navolging van de instructieregels, zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, heeft hoofdstuk 7 uitsluitend betrekking op verharde gemeentewegen en waterschapswegen zonder geluidproductieplafonds, niet zijnde een erf in de zin van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, met een verkeersintensiteit van meer dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal als kalenderjaargemiddelde, en lokale spoorwegen zonder geluidproductieplafonds.

De regeling voorziet erin dat bij de aanleg van een nieuwe weg of spoorweg het geluid op geluidgevoelige gebouwen niet hoger wordt dan de standaardwaarde. Verder voorziet de regeling erin dat bij wijziging van een bestaande weg of spoorweg het geluid op geluidgevoelige gebouwen niet hoger wordt dan de standaardwaarde of, als het al hoger was dan de standaardwaarde, het niet verder toeneemt.

De gemeente kan meer geluid toestaan, maar alleen als geen geluidbeperkende maatregelen mogelijk zijn die ervoor zorgen dat de standaardwaarde niet wordt overschreden of die ervoor zorgen dat het geluid niet toeneemt. In beginsel mag de grenswaarde niet worden overschreden. Geluidbeperkende maatregelen die niet financieel doelmatig zijn of die stuiten op overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard hoeven niet te worden afgewogen. Overschrijding van de grenswaarde is alleen mogelijk als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtsvaardigen.

Waar een toename van het geluid moet worden beoordeeld, wordt dit getoetst door de situatie direct voor het besluit te vergelijken met de situatie zoals die is na het volledig doorvoeren van het besluit. Uitgangspunt daarbij is het geluid zoals zich dat naar verwachting voordoet in het maatgevende jaar. Dat volgt uit artikel 5.78a. Over het algemeen kan voor het maatgevende jaar uitgegaan worden van de situatie tien jaar na de beoogde realisatie van het plan, bijvoorbeeld tien jaar na realisatie van een wegverbreding of van een woonwijk. Als dit echter leidt tot een te grote onderschatting van het geluid, dient een ander jaar gekozen te worden als maatgevend jaar.

De regeling, opgenomen in hoofdstuk 7, is alleen van toepassing op gebieden waar het onder oud recht vastgestelde ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan is vervallen. Daar waar dat niet het geval is, is op het aanleggen of wijzigen van wegen of spoorwegen zonder geluidproductieplafonds de overgangsrechtelijke regeling van toepassing zoals opgenomen in afdeling 22.4.

9.2.5.4 Toelaten van geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden

Subparagraaf 5.1.4.2a.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen in een geluidaandachtsgebied van een weg, spoorweg of een industrieterrein. Dat omvat ook het wijzigen van toegelaten geluidgevoelige gebouwen voor zover dat een nadelig effect heeft op het geluid op die gebouwen. De instructieregels zien echter niet op geluidgevoelige gebouwen die al eerder toegelaten zijn. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar hoofdstuk 9 van de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit Geluid (Staatsblad 2020, 557).

Twee algemeen geformuleerde normen vormen de basis voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen. Ten eerste moet in een omgevingsplan rekening gehouden worden met het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen op geluidgevoelige gebouwen. Ter uitvoering van die regel wordt in ieder geval de cumulatie van geluid bezien. Ten tweede moet het omgevingsplan erin voorzien dat het geluid van een weg, spoorweg of industrieterrein op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Aan die norm wordt in ieder geval voldaan als het geluid voldoet aan de standaardwaarde, maar het besluit laat ruimte om gemotiveerd ook hogere geluidniveaus aanvaardbaar te achten.

Bij de standaardwaarde is in en om het gebouw sprake van een goed woon- en leefklimaat. De standaardwaarde beschermt het gebouw én de directe omgeving, zoals buitenruimten, tegen het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Bij het toelaten van een geluidgevoelig gebouw moeten waar nodig geluidbeperkende maatregelen worden getroffen om het geluid te laten voldoen aan de standaardwaarde. Het betreft dan alle geluidbeperkende maatregelen die financieel doelmatig zijn en waartegen geen overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard bestaan. Als dat niet mogelijk is, moeten geluidbeperkende maatregelen worden getroffen om een overschrijding van de standaardwaarde zoveel mogelijk te beperken.

Hoewel dat voor geluid niet de voorkeur heeft, kan het bevoegd gezag besluiten om een geluidgevoelig gebouw toe te laten op een locatie waar het geluid op de gevel hoger is dan de standaardwaarde. Het geluidniveau mag dan niet hoger zijn dan de grenswaarde. Voorwaarde is dat wel geluidbeperkende maatregelen worden getroffen om de overschrijding van de standaardwaarde zoveel mogelijk te beperken. Ook hierbij gaat het om geluidbeperkende maatregelen die financieel doelmatig zijn en waartegen geen overwegende bezwaren vanstedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard bestaan. Het bevoegd gezag kan tussen de standaardwaarde en de grenswaarde een afweging maken over het geluid op de gevel. Wat in een bepaalde situatie voor wat betreft te treffen maatregelen mogelijk is en qua geluid toelaatbaar is, is een onderdeel van de integrale besluitvorming, waarbij alle factoren die in de betreffende casus aan de orde zijn tegen elkaar worden afgewogen.

Aan een overschrijding van de standaardwaarde wordt wel als extra voorwaarde gesteld dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid op het betreffende geluidgevoelig gebouw moet worden beoordeeld. Omdat het

geluid boven de standaardwaarde ligt, is de gemeente verplicht om het belang van het beschermen van de gezondheid door een geluidluwe gevel te betrekken bij haar besluit. Het is aan de gemeente om te bepalen in welke gevallen boven de standaardwaarde het realiseren van een geluidluwe gevel gewenst wordt gevonden.

De Wet geluidhinder bood de mogelijkheid om in situaties waarin sprake was van bijzondere stedenbouwkundige situaties, bijvoorbeeld bij het vervangen van een geluidbelaste woning door een nieuwe woning, meer geluid toelaatbaar te achten dan bij reguliere nieuwbouw. Die mogelijkheden zijn in dit besluit in een gestroomlijnde vorm voortgezet en bieden een zekere mate van afwegingsruimte boven de grenswaarden voor het geluid op de gevel. Die uitzonderingen zijn nodig om bepaalde gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en verbeteringen niet te blokkeren.

De drie flexibiliteitsgevallen zijn, kort samengevat, een nieuw geluidgevoelig gebouw dat wordt toegelaten:
- ter vervanging van een bestaand ouder geluidgevoelig gebouw (vervangende nieuwbouw);
- door functiewijziging van een bestaand gebouw (transformatie); of
- in het geluidaandachtsgebied van een industrieterreinen met zeehavengebonden activiteiten.

De voornoemde flexibiliteitsartikelen worden pas toegepast in gevallen waarin het niet mogelijk is om het geluid te beperken tot de standaardwaarde en het ook niet mogelijk is om het geluid te beperken tot de grenswaarde. Toepassing van de flexibiliteitsartikelen is daarom alleen aan de orde als de maatregelen die daarvoor nodig zijn naar het oordeel van de gemeente niet financieel doelmatig zijn of dat daartegen overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard bestaan. Omdat de grenswaarde wordt overschreden moeten wel geluidbeperkende maatregelen worden getroffen die de overschrijding van de grenswaarde zoveel mogelijk beperken. Bij het toestaan van overschrijdingen van de grenswaarde voor het geluid op de gevel worden zwaardere eisen gesteld aan de motivering dan bij gebruikmaking van de reguliere afwegingsruimte tussen standaardwaarde en grenswaarde. Uiteraard moet het geluid in nieuwe geluidgevoelige gebouwen ook altijd voldoen aan de binnenwaarden. Dat is geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Bij vervangende nieuwbouw, functiewijziging en zeehavengebonden activiteiten mag de grenswaarde met niet meer dan 5 dB worden overschreden.

Als geen sprake is van één van de bijzondere stedenbouwkundige situaties als in de vorige paragraaf beschreven of als het geluid op de nieuwe geluidgevoelige gebouwen hoger is dan de grenswaarde +5 dB, dan kan het geluid toch aanvaardbaar worden geacht als er geen sprake is van te openen delen in de gevel waarop de grenswaarde wordt overschreden, of als het gebouw wordt voorzien van een bouwkundige constructie die het geluid op ramen en deuren (te openen delen) beperkt tot de grenswaarde (dit is een zogenaamde ‘niet-geluidgevoelige gevel met bouwkundige maatregelen’). Als ook dat niet mogelijk is, kan het geluidgevoelige gebouw nog worden toegelaten als zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen. In dat geval wordt de gevel aangemerkt als niet-geluidgevoelige gevel. De geluidbelasting op een niet-geluidgevoelige gevel (al dan niet met bouwkundige maatregelen) wordt niet betrokken bij een eventuele wijzigen van de geluidbron of het toelaten van een nieuwe geluidbron.

De geluidtoets voor geluidgevoelige gebouwen op geluidgevoelige locaties wordt in principe gemaakt bij een wijziging van het omgevingsplan waarmee een nieuw geluidgevoelig gebouw wordt toegelaten. Bij een dergelijke wijziging wordt gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels, opgenomen in paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarbij worden in het omgevingsplan die regels opgenomen, die ervoor zorgen dat sprake is van een aanvaardbaar geluid.

Mogelijkheid om de beoordeling door te schuiven naar het concrete bouwinitiatief

Het toelaten van geluidgevoelige gebouwen gebeurt in beginsel door het wijzigen van het omgevingsplan. Met ruimtelijke regels over gebruik en bouwwerken wordt bepaald waar een geluidgevoelig gebouw kan komen. Dat met ruimtelijke regels op een bepaalde locatie in een geluidgevoelig gebouw wordt voorzien, betekent echter niet dat het zonder meer is toegestaan. Er geldt een vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken, waarbij aan een aantal aanvullende beoordelingsregels wordt getoetst. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om de finale beoordeling of sprake is van een aanvaardbaar geluid door te schuiven naar de beoordeling van een vergunningaanvraag. Dat kan wenselijk zijn wanneer dat het eerste moment is waarop voldoende gegevens beschikbaar zijn om de geluidsbelasting en eventueel te betrekken maatregelen goed te kunnen beoordelen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de wijziging van een omgevingsplan voorziet in globale regels voor gebiedsontwikkeling, waarbij nog niet gedetailleerd is vastgesteld waar gebouwen komen, hoe die worden vormgegeven, wat de fasering van realisatie gaat zijn en waar geluidgevoelig gebruik wordt gevestigd. In dat geval kan het in de rede liggen de finale beoordeling door te schuiven naar de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

In subparagraaf 4.2.4.7 van de planregels wordt in die mogelijkheid voorzien. In het betreffende onderdeel zijn beoordelingsregels opgenomen die betrekking hebben op de aanvaardbaarheid van het geluid op de gevel van

geluidgevoelige gebouwen. En ook voor de binnen de gebruiksregels toegestane omzetting van het gebruik van een bestaand gebouw naar een geluidgevoelig gebruik wordt de mogelijkheid geboden de finale beoordeling door te schuiven naar een concreet initiatief (onderdeel 3.2.6 van de planregels).

Deze finale toets is alleen van toepassing op locaties waarvoor dat expliciet is bepaald. Uitgangspunt is dus dat de finale beoordeling plaatsvindt bij wijziging van het omgevingsplan. Is dat niet goed mogelijk, dan kan dat finale toetsmoment worden doorgeschoven.

Het doorschuiven van het toetsen aan geluidregels betekent overigens niet dat bij de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan helemaal geen aandacht aan geluid hoeft te worden besteed. De uitvoerbaarheid van het omgevingsplan moet altijd en dus ook vanuit het perspectief van geluid aannemelijk worden gemaakt. Dat onderzoek kan dan wel globaal zijn, waarbij gebruik wordt gemaakt van de informatie die op dat moment beschikbaar is.

Bij de opbouw van de beoordelingsregels is de systematiek van paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving gevolgd. Daarbij is tevens voorzien in de mogelijkheid dat de grenswaarde in bepaalde gevallen kan worden overschreden. Zoals ook uit de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving blijkt, vraagt dit een zware motivering. Daarbij wordt voorzien in twee fasen in de besluitvorming. Allereerst wordt de mogelijkheid om een overschrijding van de grenswaarde aanvaardbaar te vinden bepaald in het omgevingsplan. Daartoe is bepaald dat de regels waarmee een overschrijding kan worden toegestaan alleen gelden ter plaatse van in het omgevingsplan aangegeven locaties. Het geografisch toepassingsbereik van de mogelijkheid is daarmee beperkt. Het aangegeven van die locaties gebeurt bij wijzigingsbesluit van het omgevingsplan. Het is aan de gemeenteraad (of, indien gedelegeerd, aan het college) om bij wijziging van het omgevingsplan te besluiten over de aanvaardbaarheid van mogelijke toepassing van deze mogelijkheid. Vervolgens vindt de definitieve beoordeling of een overschrijding van de grenswaarde aanvaardbaar is plaats in het kader van de concrete vergunningaanvraag voor een bouwwerk of wijziging gebruik.

Vervangen van een bestaand ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan

Bij het vervangen van een ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan, bijvoorbeeld een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan dat een geluidgevoelig gebouw toelaat, hoeft op grond van artikel 5.78, tweede lid, geen toepassing te worden gegeven aan paragraaf 5.1.4.2a.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Er is in dat geval immers sprake van geluidgevoelig gebouw dat reeds rechtmatig is toegestaan op het tijdstip van de wijziging van het omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor geluidgevoelige gebouwen die op grond een omgevingsvergunning voor een buitenplanseomgevingsplanactiviteit zijn toegestaan. Het maakt daarbij niet uit of het gebouw daadwerkelijk is gerealiseerd.

Bepalen geluidaandachtsgebied

Paragraaf 5.1.4.2a.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is alleen van toepassing op het toelaten van geluidgevoelige gebouwen *in een geluidaandachtsgebied*.

Wat onder een geluidaandachtsgebied moet worden verstaan is 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 L_{den}, 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.

9.2.5.5 Indirecte akoestische effecten van veranderend verkeer

Subparagraaf 5.1.4.2a.5 bevat instructieregels met betrekking tot indirecte akoestische effecten van wijzigingen door veranderend verkeer. Deze subparagraaf gaat over indirecte effecten die het gevolg zijn van veranderingen in de verkeersintensiteit op gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen waarover geen besluit wordt genomen. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar hoofdstuk 9 van de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit Geluid (Staatsblad 2020, 557).

Als gevolg van ontwikkelingen elders kan op bestaande wegen sprake zijn van een grote toename van verkeer. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de realisatie of uitbreiding van een woonwijk, kantorencomplex, bedrijventerrein, winkelcentrum of toeristische attractie. Andere voorbeelden zijn de aanleg van een rondweg of het aanleggen van een nieuwe aansluiting op een rijksweg waardoor verkeersstromen wijzigen en bestaande wegen drukker worden. De gevolgen van een toename van het verkeer op wegen die buiten een plangebied liggen wordt aangeduid als het indirecte akoestische effect.

De Wet geluidhinder bevatte geen regels voor het beoordelen van het indirecte akoestische effect van ruimtelijke plannen die leidden tot toename van verkeer op bestaande infrastructuur. Een toetsing voor geluid vond echter wel plaats in het kader van een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. Daarbij werd in de regel aansluiting gezocht bij het normenkader van de Wet geluidhinder. De instructieregel beoogt voor wijzigingen in de omgeving eenzelfde effect voor geluid te hebben als de plicht tot goede ruimtelijke ordening voorheen had.

Daarbij is geregeld dat het indirecte akoestische effect op dezelfde wijze moet worden beoordeeld als het directe effect. Voor het indirecte akoestische effect geldt als drempel dat sprake moet zijn van een toename van het geluid op een geluidgevoelig gebouw van meer dan 1,5 dB. Dat verschil wordt bepaald voor de situatie in een maatgevend jaar. Voor dat tijdstip wordt vergeleken het geluid zonder het effect van het ruimtelijke plan (de zogenoemde autonome ontwikkeling) en het geluid inclusief het indirecte akoestische effect. Als vuistregel geldt hierbij dat meestal geen sprake is van een toename van het geluid met meer dan 1,5 dB als de toename van de verkeersintensiteit, bij ongeveer gelijkblijvende verkeerssamenstelling, niet groter is dan 40%.

Aan deze instructieregel wordt uitvoering gegeven bij afzonderlijke besluiten tot wijziging van het omgevingsplan, waarmee wordt voorzien in de realisatie van een ruimtelijk plan.

9.2.5.6 Indirecte akoestische effecten van wijziging in de geluidoverdracht

Subparagraaf 5.1.4.2a.6 regelt dat er aandacht is voor de geluideffecten van wijzigingen in het geluidaandachtsgebied van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. De paragraaf ziet dus op alle geluidbronnen die een geluidaandachtsgebied hebben, heeft geen betrekking op wijzigingen aan die bronnen maar juist wel op fysieke wijzigingen in het geluidaandachtsgebied. Het kan bijvoorbeeld gaan om de sloop van een groot bouwwerk dat geluid afschermt, de bouw van een nieuw bouwwerk dat geluid reflecteert richting geluidgevoelige bouwwerken, of om het wijzigen van grasland in een wateroppervlak dat leidt tot een toename van geluid. Dit zijn voorbeelden van fysieke wijzigingen die de geluidoverdracht door een geluidbronsoort naar geluidgevoelige gebouwen veranderen. Net als in andere paragrafen is beoordeling niet aan de orde voor niet-geluidgevoelige gevels.

De instructieregel houdt in dat bij wijzigingen in een omgevingsplan die de geluidoverdracht zo beïnvloeden dat die leiden tot een significante toename van het geluid op geluidgevoelige gebouwen de gemeente moet bezien of er geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen getroffen worden. De instructieregel beoogt voor wijzigingen in het geluidaandachtsgebied eenzelfde effect voor geluid te hebben als de plicht tot goede ruimtelijke ordening voorheen had. Daarom is er vrijheid voor de gemeente om per geval te beoordelen wat een significante toename van geluid is en welke maatregelen eventueel getroffen worden. Dit is gedaan om lokaal maatwerk mogelijk te maken.

Aan deze instructieregel wordt uitvoering gegeven bij afzonderlijke besluiten tot wijziging van het omgevingsplan. Daarbij moet worden overwogen of in bepaalde gevallen een sloopvergunningplicht in het leven moet worden geroepen. Dat moet zeker worden overwogen bij gebiedsontwikkeling waarbij in een voorgeschreven fasering

rekening is gehouden met de geluidafschermende werking van bijvoorbeeld eerstelijns bebouwing. Die afweging wordt per afzonderlijk wijzigingsbesluit gemaakt. In paragraaf 4.3.2 is een reservering opgenomen voor een dergelijke sloopvergunningplicht.

9.2.5.7 Geluid rond luchthavens

Paragraaf 5.1.4.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is gereserveerd voor instructieregels met betrekking tot geluid rond luchthavens. Tot het moment dat hierover instructieregels zijn opgenomen, zijn de regels over geluid, gesteld bij of krachtens de Wet luchtvaart, van toepassing. In paragraaf 9.4.1 wordt hierop ingegaan.

9.2.5.8 Geluid door enkele specifieke activiteiten

Paragraaf 5.1.4.2.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot geluid door enkele specifieke activiteiten.

Windturbines en windparken

Artikel 5.74 en 5.75 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevatten instructieregels met betrekking tot windturbines en windparken. De instructieregels hebben betrekking op het toestaan in het omgevingsplan van zowel solitaire windturbines als van windparken of op het toestaan van geluidgevoelige gebouwen die belast worden met het geluid van windturbines. Kort gezegd houdt de instructieregel in dat de aangegeven standaardwaarden voor geluid door windturbines en windparken op geluidgevoelige gebouwen in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Daarbij wordt de mogelijkheid geboden andere waarden op te nemen. Met artikel 9.169 wordt aan deze instructieregel uitvoering gegeven voor zover het gaat om maximaal drie windturbines. De standaardwaarden zijn als waarden opgenomen. Voor windparken met meer dan drie windturbines bevat het Besluit activiteiten leefomgeving geluidregels.

Civiele buitenschietbanen, militaire buitenschietbanen en militaire springterreinen

Artikel 5.76 en 5.77 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevatten instructieregels met betrekking tot civiele buitenschietbanen, militaire buitenschietbanen en militaire springterreinen. Deze zijn binnen Amsterdam niet aanwezig. In artikel 9.226 is een verbod opgenomen om zonder omgevingsvergunning een buitenschietbaan of een militair springterrein op een militair terrein te exploiteren. Op het verlenen van die omgevingsvergunning zijn de beoordelingsregels in de artikelen 8.9 tot en met 8.11 van het Besluit kwaliteit leefomgeving van overeenkomstige toepassing verklaard. Bij die beoordeling wordt toepassing gegeven aan de instructieregels.

9.2.5.9 Geluid door overige activiteiten

Paragraaf 5.1.4.2.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot geluid door activiteiten, anders dan door specifieke activiteiten. Die instructieregels zijn zowel van toepassing op het toelaten van een activiteit dat geluid veroorzaakt op een toegelaten geluidgevoelig gebouw als op het toelaten van een geluidgevoelig gebouw waarop toegelaten activiteiten geluid veroorzaken.

Voor beide situaties geldt dat het geluid door activiteiten op het geluidgevoelig gebouw aanvaardbaar moet zijn. Dit betekent dat er beoordeeld moet worden wat de geluidsituatie op geluidgevoelige gebouwen wordt gelet op de gezamenlijke geluidproductie van alle activiteiten.

Hiernaast dient het omgevingsplan te borgen dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Hieraan wordt in ieder geval voldaan als het omgevingsplan de aangegeven standaardwaarden op het geluidgevoelige gebouw en grenswaarden in geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen voorschrijft. Van de standaardwaarde is het mogelijk om af te wijken mits er wordt voldaan aan de grenswaarde in geluidgevoelige ruimten geluidgevoelige gebouwen (anders dan binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen). Het is ook mogelijk om andere regels te stellen dan geluidwaarden (bijvoorbeeld het treffen van maatregelen verplichten of openingstijden beperken) dan wel de aanvaardbaarheid te motiveren zonder het stellen van nadere regels. Voor sommige activiteiten (bv. die in de openbare ruimte) of voor sommige geluidbronnen (bv. stemgeluid) gelden immers de geluidwaarden niet.

Aan deze paragraaf wordt uitvoering gegeven met onderdeel 9.2.2.3.2 Geluidregels ter bescherming van geluidgevoelige gebouwen. Daarin zijn de aangegeven standaardwaarden en grenswaarden voorgeschreven. Tevens bevat het afwijkende waarden voor enkele specifieke situaties (bijzondere activiteiten dan wel gebieden). Indien ertoe aanleiding is kunnen voor de afwijkende situaties nader aangevuld worden. Ook is het mogelijk om op grond van artikel 9.5 een maatwerkvoorschrift te stellen aan een individuele activiteit waarmee van de algemene regels wordt afgeweken. De aanvaardbaarheid van activiteiten of geluidbronnen waarvoor de geluidwaarden niet gelden, wordt bij het wijzigen van het omgevingsplan gemotiveerd waarmee geluidgevoelige gebouwen dan wel geluid-veroorzakende activiteiten worden toegelaten.

9.2.6 Trillingen

Net als geluid kunnen trillingen een nadelige invloed hebben op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Trillingen hebben effect op de gezondheid en het welzijn (door hinder en slaapverstoring). Ook kunnen trillingen materiële schade aan gebouwen veroorzaken of leiden tot verstoring van gevoelige apparatuur of specifieke handelingen (bijvoorbeeld bij laboratoria of operatiezalen).

Trillingen ontstaan doordat een bron (bijvoorbeeld een machine) een kracht uitoefent op de constructie van een gebouw of op de bodem. Het onderscheid tussen de verschijningsvormen van laagfrequent geluid en trillingen is niet altijd even duidelijk waarneembaar. Anders dan bij geluid vindt de overdracht van trillingen echter niet plaats via de lucht, maar via vaste materie (bodem, vloeren, wanden). Bekende trillingsbronnen zijn: wegverkeer, railverkeer (trein, maar ook tram en metro) en bedrijfsmatige activiteiten (stansmachines, draaiende motoren, heftrucks, zwaar materieel e.d.).

Met uitzondering van de trillinghinder veroorzaakt door milieubelastende activiteiten van bedrijven zijn er geen wettelijke normen vastgelegd om trillinghinder te beperken. Het wettelijk kader beperkt zich tot de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, waar in het omgevingsplan in ieder geval rekening mee dient te worden gehouden.

Het wettelijk kader laat onverlet dat gemeenten in het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ook in andere gevallen een afweging maken over de verenigbaarheid van activiteiten die trillingen veroorzaken met functies die trillingen ondervinden. Dat kan betekenen dat voldoende afstand wordt gehouden tussen die activiteiten en die functies, of dat er regels worden gesteld over de activiteiten. In aanvulling op het wettelijk kader kan trillinghinder o.a. ten gevolge van verkeer op wegen, vaarwegen en spoorwegen in het omgevingsplan worden geregeld.

Hierbij geldt dat rekening houden met trillingen twee kanten op werkt: bij het mogelijk maken van het verrichten van activiteiten nabij bestaande trillinggevoelige gebouwen, maar omgekeerd ook bij toelaten van trillinggevoelige gebouwen in de nabijheid van bestaande trillingen veroorzakende activiteiten.

De instructieregels uit § 5.1.4.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn beperkt tot de bescherming van trillinggevoelige gebouwen en trillinggevoelige ruimten tegen trillingen in het frequentie interval van 1 tot 80 Hertz (Hz), ten gevolge van (milieubelastende) ‘activiteiten anders dan wonen’. Ondanks de ruime benaming suggereert zijn veel activiteiten uitgezonderd. Uitgezonderd van het wettelijk kader zijn:

- activiteiten bij wonen (tenzij het gaat om een bedrijf aan huis)
- het feitelijk verrichten van bouwen sloopwerkzaamheden aan bouwwerken of het feitelijk verrichten van onderhoudswerkzaamheden aan een bouwwerk of van een terrein
- een milieubelastende activiteit die in hoofdzaak in de openbare buitenruimte wordt verricht
- verkeer op wegen, vaarwegen en spoorwegen
- evenementen die niet plaatsvinden op een locatie voor evenementen
- tijdelijke trillinggevoelige gebouwen die niet meer dan tien jaar zijn toegelaten
- een trillinggevoelig gebouw dat geheel of gedeeltelijk is gelegen op een industrieterrein waarvoor geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld, en/of gelegen op een industrieterrein dat onder de Wet geluidhinder ‘gezoneerd’ was

De wettelijke instructieregels en de uitwerking daarvan in het omgevingsplan dienen te waarborgen dat trillinggevoelige gebouwen en trillinggevoelige ruimten tegen trillingen van bedrijven beschermd zijn en dat trillingen door een activiteit aanvaardbaar zijn (artikel 5.83 Besluit kwaliteit leefomgeving). De begrippen trillinggevoelige gebouwen en trillinggevoelige ruimten zijn in artikel 5.80 en 5.81 Besluit kwaliteit leefomgeving gedefinieerd. Op grond van artikel 1.1, tweede lid van dit omgevingsplan zijn deze begripsbepalingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving ook op dit omgevingsplan van toepassing. Het gaat om woningen en gebouwen voor onderwijs, en gebouwen voor gezondheidszorgen kinderopvang met bedgebied. Deze categorie komt overeen met geluidgevoelige gebouwen, met het verschil dat woonschepen en woonwagens uitgezonderd zijn van het begrip trillinggevoelig gebouw.

Op grond van het tweede lid van artikel 5.83 Besluit kwaliteit leefomgeving moet het omgevingsplan erin voorzien dat trillingen door een activiteit in trillinggevoelige ruimten van trillinggevoelige gebouwen aanvaardbaar zijn. Het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft daarbij de standaardwaarden waaraan in ieder geval moet worden voldaan. Onderscheid wordt daarbij gemaakt tussen continue trillingen en herhaald voorkomende trillingen.

Uitgangspunt bij trillinghinder is primair dat continue trillingen niet voelbaar mogen zijn. Continue trillingen worden doorgaans veroorzaakt door stationaire installaties zoals compressoren of koelmachines en stansen ponsactiviteiten. Herhaald voorkomende trillingen worden meestal veroorzaakt door het aanen afrijden van vrachtwagens en andere transportmiddelen. Voor zowel de continue trillingen als de herhaald voorkomende

trillingen zijn normen opgenomen. De normen voor de continue trillingen zijn strenger dan voor de herhaald voorkomende trillingen.

De standaardwaarden voor trillingssterkte in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn ontleend aan de Meet en beoordelingsrichtlijn van trillingen, onderdeel B: Hinder voor personen in gebouwen van de Stichting Bouwresearch (SBR). Daarbij wordt de trilling beoordeeld aan de hand van de maximaal optredende trillingssterkte (Vmax) en de gemiddelde trillingssterkte (Vper). Als de trillingssterkte onder de standaardwaarden blijft, mag verwacht worden dat er geen hinder zal optreden. Aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving over milieubelastende activiteiten is uitvoering gegeven in hoofdstuk 9 van het omgevingsplan. De standaardwaarden zijn, conform wettelijke instructie, opgenomen in onderdeel 9.2.2.4.

In afwijking van de standaardwaarden kan de gemeente ook aan de 'aanvaardbaarheid' voldoen door het gebruik van andere waarden. In het omgevingsplan kunnen hogere of lagere waarden worden vastgesteld. Voor hogere waarden kan dit alleen, gelet op het Besluit kwaliteit leefomgeving, indien:

- eerder al een vergunning of maatwerkvoorschrift is verleend met daarin een hogere waarde;
- het gaat om een afwijking tot 1,8 maal de standaardwaarde op een bedrijventerrein;
- het gaat om een afwijking van de standaard- of grenswaarden als zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen.

De afweging of afwijking van de standaardwaarden in de rede ligt, moet per gebied of geval worden gemaakt. Dat kan het geval zijn bij een gebiedsgerichte wijziging, waarmee een lokale maatwerkregel aan dit omgevingsplan wordt toegevoegd, of door middel van een maatwerkvoorschrift. In beide gevallen zal de motivering voor de afwijking van de standaardwaarde worden gegeven bij het betreffende besluit.

9.2.7 Slagschaduw van windturbines

Paragraaf 5.1.4.4a van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels over slagschaduw van windturbines. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar paragraaf 4.8 van de Nota van Toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingsrecht (Staatsblad 2020, 400).

Volgens de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving voorziet het omgevingsplan erin dat de slagschaduw in een slagschaduwgevoelig gebouw aanvaardbaar is. Het besluit voorziet in een standaardwaarde waar gemeenten in hun omgevingsplan bij kunnen aansluiten. Deze standaardwaarde bestaat in feite uit twee getallen, namelijk een gemiddeld aantal dagen in een jaar (17) waarop er niet meer dan 20 minuten slagschaduw mag optreden in verblijfsruimten van een slagschaduwgevoelig gebouw. De waarde is ontleend aan de voormalige Activiteitenregeling milieubeheer en wordt maatschappelijk als een aanvaardbaar beschermingsniveau gezien. Wanneer het omgevingsplan een beschermingsniveau biedt dat voldoet aan deze standaardwaarde, dan wordt de hinder door slagschaduw in een slagschaduwgevoelig gebouw in beginsel aanvaardbaar geacht. Het staat gemeenten echter, binnen de grenzen van dit besluit, vrij om in het omgevingsplan een andere waarde vast te stellen als de lokale situatie daar aanleiding toe geeft en als dat voor de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet nodig is.

Het is de bevoegdheid van de gemeente om in het omgevingsplan maatregelen op te nemen waarmee hinder door slagschaduw op eenaanvaardbaar niveau wordt gehouden of eventueel geheel kan worden voorkomen. Het omgevingsplan biedt daarbij meer mogelijkheden dan een maatwerkvoorschrift: zo kunnen ook regels gesteld worden aan de ontvangende kant, bijvoorbeeld over nieuwe slagschaduwgevoelige gebouwen. Een maatregel in het omgevingsplan kan zijn dat wordt geëist dat een windturbine – mits gelegen in het plangebied – op bepaalde momenten stilgezet wordt, maar in het omgevingsplan kan ook worden geborgd dat bepaalde voorzieningen worden getroffen die ervoor zorgen dat de slagschaduw de verblijfsruimten in de woning niet bereikt. Zo kan gedacht worden aan een schaduw afschermend obstakel in de vorm van bijvoorbeeld een muur, begroeide haag of bomenrij. Ook kan het omgevingsplan eisen stellen aan de oriëntatie van de woning (het vloerplan) zodat verblijfsruimten aan de zijde van de woning worden gesitueerd waar geen of minder slagschaduw is. Daarbij moet uiteraard wel rekening worden gehouden met andere vormen van hinder, zoals geluid. Ook de hoogte van het gebouw dat gevoelig is voor slagschaduw heeft hier invloed op. Gebouwen met een beperkte hoogte, zoals een bungalow, of verdiept aangelegde woningen, hebben minder last van hinder van slagschaduw. Door de gemeenten meer afwegingsruimte te geven om slagschaduwhinder te voorkomen, wordt gebruikmaking van innovatieve oplossingen gestimuleerd.

De instructieregels regels werken tweezijdig en moeten zowel bij het toelaten van een windturbine in het omgevingsplan als bij het toelaten van een slagschaduwgevoelig gebouw in acht worden genomen. De aanwijzing van 'slagschaduwgevoelige gebouwen' is gelijk aan die van geluidgevoelige gebouwen: woningen, onderwijsgebouwen en – als daar geslapen wordt – zorggebouwen en kinderdagverblijven.

In dit omgevingsplan zijn in onderdeel 9.2.3.4.2 regels opgenomen met betrekking tot slagschaduw door windturbines, anders dan windparken van drie of meer windturbines. In artikel 9.178 is aan de standaardwaarde de verplichting gekoppeld tot het hebben van een stilstandvoorziening, die in werking treedt als de standaardwaarde is bereikt. Voor wat betreft het toelaten van een windturbine of slagschaduwgevoelig gebouw wordt bij het besluit tot wijziging van het omgevingsplan waarmee in de toelating wordt voorzien, verder uitvoering gegeven aan de instructieregels.

9.2.8 Bodemkwaliteit

9.2.8.1 Algemeen

Paragraaf 5.1.4.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot bodemkwaliteit. De instructieregels voor bouwen van gebouwen op bodemgevoelige locaties op verontreinigde bodem verplichten gemeenten met het oog op de gezondheid van aanwezige personen in het omgevingsplan voorwaarden te stellen. Hiermee wordt gewaarborgd dat de gemeente in het omgevingsplan regels stelt die voorkomen dat er onaanvaardbare gezondheidsrisico's ontstaan. De instructieregels geven aan wat gemeenten ten minste moeten doen en sluiten niet uit dat gemeenten lokale aanvullende regels stellen binnen de lokale afwegingsruimte. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar hoofdstuk 7 en de artikelgewijze toelichting in de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (Staatsblad 2021, 98).

De instructieregels in verband met bouwen op verontreinigde bodem geven dwingende beperkingen op het toelaten van een bouwactiviteit van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie en het vervolgens in gebruik nemen van dit bouwwerk. Een bodemgevoelige locatie is een locatie met een (deel van een) gebouw waar aannemelijk is dat personen meer dan twee uur per dag aaneengesloten aanwezig zijn en een aan dat gebouw grenzende tuin of terrein. Het gebruik van een dergelijke locatie is gevoelig voor risico's als gevolg van blootstelling aan een aanwezige bodemverontreiniging. Onder de aanduiding bodemgevoelige locatie valt eveneens de direct aan dat gebouw grenzende tuin of het grenzend terrein op hetzelfde perceel. Zeker bij een huis met tuin kunnen gezondheidsrisico's optreden als de bodem van de tuin verontreinigd is. Een tuin of perceel kan ook grenzen aan een drijvend bouwwerk of een woonwagen. Onder de aanduiding bodemgevoelige locatie vallen niet gebouwen waarin personen korter dan twee uur per dag aaneengesloten aanwezig zijn (bijvoorbeeld gebouwen voor de opslag van materialen en goederen), bouwwerken geen gebouw zijnde (bijvoorbeeld een brug) en bouwwerken die de grond niet raken (zoals een extra verdieping toevoegen). Ook worden bijgebouwen < dan 50 m2 niet als bodemgevoelig aangemerkt. Bij dit soort gebouwen is het gezondheidsrisico dat voortvloeit uit de bouwactiviteit verwaarloosbaar.

9.2.8.2 Toelaten van een bouwactiviteit op een bodemgevoelige locatie

Paragraaf 5.1.4.5.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels over het toelaten van een bouwactiviteit op een bodemgevoelige locatie. Met onderdeel 4.2.4.4 van de planregels wordt uitvoering gegeven aan de daarin opgenomen instructieregels. In dat onderdeel zijn beoordelingsregels opgenomen met betrekking tot aanvragen om een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. In de artikelgewijze toelichting bij de artikelen in dat onderdeel wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop aan de instructieregels uitvoering is gegeven. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

9.2.8.3 Nazorg

Paragraaf 5.1.4.5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een instructieregel over nazorg. Als een sanering van de bodem is uitgevoerd door het aanbrengen van een afdeklaag (een leeflaag van schone grond of een duurzaam aaneengesloten verhardingslaag) om blootstelling te voorkomen, dan is het voor de bescherming van de gezondheid van belang dat die afdeklaag in stand blijft. Door een bedoelde of onbedoelde handeling kan het resultaat van deze bodemsanering namelijk ongedaan worden gemaakt. Deze instructieregel zorgt ervoor dat het omgevingsplan regels bevat die de instandhouding, het onderhoud en het zo nodig vervangen van de afdeklaag en andere maatregelen die de blootstellingsroute blokkeren, garanderen. Het omgevingsplan geeft ook aan op welke manier en binnen welke termijn de maatregelen in stand moeten worden gehouden.

De instructieregel voorziet in een harde, dwingende doorwerking. De gemeente moet bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het beschermen van de gezondheid, zich aan deze instructieregel houden. De regels in het omgevingsplan hebben de vorm van een algemene regel, dat de eigenaar of erfpachter verplicht om een afdeklaag in stand te houden, te onderhouden of te vervangen, als het saneren van de bodem door middel van een afdeklaag heeft plaatsgevonden op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving, het omgevingsplan, een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift.

Aan paragraaf 5.1.4.5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt uitvoering gegeven met onderdeel 9.4.5.1 van het omgevingsplan.

9.2.8.4 Aanwijzing bodembeheergebieden en indeling landbodem in bodemfunctieklassen

Paragraaf 5.1.4.5.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels over de aanwijzing bodembeheergebieden en indeling landbodem in bodemfunctieklassen. In het Besluit activiteiten leefomgeving worden kwaliteitseisen gesteld aan grond, baggerspecie en (vermengde) mijnsteen die worden toegepast. Met maatwerkregels of maatwerkvoorschriften kan van deze kwaliteitseisen worden afgeweken. Daarbij is als voorwaarde bij het toepassen van grond, baggerspecie of (vermengde) opgenomen mijnsteen van een mindere kwaliteit dan in het Besluit activiteiten leefomgeving voorgeschreven dat het toe te passen materiaal afkomstig is uit een aangewezen bodembeheergebied.

In een omgevingsplan kan een bodembeheergebied worden aangewezen. Er kunnen een of meer gebieden worden aangewezen. Daarnaast hoeft één bodembeheergebied niet te bestaan uit een aaneengesloten geheel. Een bodembeheergebied is niet aan de grenzen van de gemeente gebonden. Een gemeente kan een groter gebied aanwijzen waaruit grond, baggerspecie of (vermengde) mijnsteen afkomstig mag zijn. Als een groter gebied dan de eigen gemeente wordt aangewezen waaruit de grond, baggerspecie of (vermengde) mijnsteen afkomstig mag zijn, dan betekent dit niet dat dit materiaal zondermeer ook buiten de grenzen van de gemeente mag worden toegepast.

Een bodembeheergebied wordt in het omgevingsplan vastgelegd. Het gaat om de geometrische begrenzing. Het is aan de gemeente te bepalen hoe dit wordt vastgelegd, bijvoorbeeld door de grenzen op een kaart vast te leggen.

Aan paragraaf 5.1.4.5.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt uitvoering gegeven. In de Nota Bodembeheer Amsterdam is de bodemfunctieklassenkaart opgenomen, en is een bodembeheergebied aangewezen als onderdeel van het gebiedsspecifiek toetsingskader Besluit bodemkwaliteit. De bodemfunctieklassenkaart en het gebiedsspecifiek toetsingskader maken onderdeel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan (gelet op artikel 22.1, aanhef en onder b van de Omgevingswet). Op termijn wordt de kaart en het toetsingskader overgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Hiervoor zijn de onderdelen 9.4.3 en 9.4.4 gereserveerd in het omgevingsplan.

9.2.9 Geur

Paragraaf 5.1.4.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot geur. De instructieregel houdt in dat in een omgevingsplan wordt rekening gehouden met de geur door activiteiten op geurgevoelige gebouwen en dat een omgevingsplan erin moet voorzien dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Bij geurgevoelige gebouwen gaat het om (delen van) gebouwen die bestaan uit de volgende gebruiksfunctie: een woonfunctie, waaronder de gebruiksfuncties drijvende woonfunctie en woonwagen vallen, een onderwijsfunctie, een gezondheidzorgfunctie met bedgebied en een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied. Een gebouw met een andere functie dan de genoemde functies, is geen geurgevoelig gebouw. Wel kan de gemeenteraad in het omgevingsplan in aanvulling op deze omschrijving van geurgevoelige gebouwen andere geurgevoelige gebouwen aanwijzen. Het moet wel gaan om een gebouw waar hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar paragraaf 8.1.6.6 van de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, 292).

De meeste geurstoffen zijn al te ruiken bij heel lage hoeveelheden. Veel geurstoffen zijn op zichzelf niet schadelijk voor de gezondheid. Wel kunnen geuren verschillende nadelige effecten oproepen, zoals (ernstige) hinder, en ze kunnen het algemene dagelijkse leven beïnvloeden. Blootstelling aan geur, zeker bij herhaling, kan ook stressgerelateerde gezondheidseffecten oproepen, waarbij te denken is aan hoofdpijn, duizeligheid, misselijkheid en vermoeidheid. Er bestaan geen algemeen wetenschappelijk geaccepteerde gezondheidskundige normen voor geur. Daardoor is het niet eenvoudig om te bepalen hoeveel geur vanuit gezondheidskundig oogpunt aanvaardbaar is: er zijn op dit moment geen objectieve gezondheidskundige normen vast te stellen die aangeven wat het basisbeschermingsniveau zou moeten zijn. Een situatie wordt gezondheidskundig als goed beschouwd, als er geen of geen ernstige hinder is. Onder geurbelasting (of «immissie») wordt verstaan de concentratie van geur in de lucht. De concentratie kan gemeten of berekend worden. De afstand tussen geuremitterende activiteiten en geurgevoelige gebouwen is daarbij van grote invloed.

In het algemeen wordt geurhinder voor de mensen die gebruik maken van geurgevoelige gebouwen voornamelijk veroorzaakt door vier te onderscheiden bronsoorten:

- activiteiten van bedrijven (bijvoorbeeld industrie, horeca, afvalwaterzuivering of veehouderijen);
- wonen (bijvoorbeeld houtstook of barbecue);
- weg-, vliegen waterverkeer;
- overige activiteiten (bijvoorbeeld riool of bodemsanering).

Bij het stellen van regels in een omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties speelt de geurbelasting een rol bij verschillende situaties:

- de toedeling van functies die geuremitterende activiteiten mogelijk maken in de nabijheid van (bestaande of geplande) geurgevoelige gebouwen;
- de toedeling van functies die geurgevoelige gebouwen mogelijk maken in de nabijheid van (bestaande of geplande) geuremitterende activiteiten.

Geurbelastende activiteiten

De instructieregels zien op de regels in het omgevingsplan die zorgen voor de toedeling van functies die geurbelastende activiteiten en/of geurgevoelige gebouwen in elkaars nabijheid mogelijk maken. Geur van activiteiten waarover met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties geen regels gesteld kunnen worden valt dus buiten de reikwijdte van de instructieregels.

De instructieregel ziet niet op de geur afkomstig van wonen. Dit wordt net als onder het voorheen geldende recht overgelaten aan het eigen inzicht van de gemeente. De gemeente kan uit eigen beweging wel regels stellen in het omgevingsplan over de geurbelasting van activiteiten in of bij de woning. De instructieregels gaan wel over de geur van een bedrijf dat vanuit een woning wordt uitgevoerd, of over hobbymatige activiteiten als die het niveau overstijgen dat tot woongedrag behoort.

Subparagraaf 5.1.4.6.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de algemene instructieregel over de geurbelasting. Deze dient ter opvolging van de algemene regel in artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In lijn met de voorheen bestaande regelgeving normeert het Rijk alleen de geuremissie van drie typen geurbronnen: zuiveringtechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren en enkele andere agrarische activiteiten. Voor andere geurbronsoorten, bijvoorbeeld petrochemie, koffiebranderijen, suikerraffinage, grasdroogbedrijven, bestonden geen generieke immissienormen of te hanteren afstanden. In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden deze ook niet gesteld. Wel zal bij vaststellen van een omgevingsplan – ter uitvoering van de algemene instructieregel over geur in artikel 5.92 van het Besluit kwaliteit leefomgeving – rekening gehouden moeten worden met de geurbelasting als gevolg van dergelijke activiteiten op geurgevoelige gebouwen en zal de geurbelasting van die activiteiten aanvaardbaar moeten zijn.

Geurgevoelige gebouwen

De instructieregels over geur in dit besluit hebben betrekking op de geurbelasting op geurgevoelige gebouwen. De instructieregels vereisen in ieder geval bescherming van deze gebouwen. Daarnaast kan de gemeente zelf bepalen welke gebouwen zij ook als geurgevoelig aanwijst. In artikel 9.84 is bepaald wat in dit omgevingsplan onder een geurgevoelig gebouw wordt verstaan. In aanvulling op de door de instructieregels reeds beschermde objecten worden ook als geurgevoelig aangewezen andere gebouwen die geschikt zijn voor menselijk verblijf en daadwerkelijk zodanig worden gebruikt. Hiermee wordt aangesloten bij de definitie van geurgevoelig object zoals dat op het voorheen geldend recht gold.

De toedeling van functies die geuremitterende activiteiten mogelijk maken in de nabijheid van (bestaande of geplande) geurgevoelige gebouwen

Ten aanzien van de activiteiten met geurnormen (immissienormen of afstanden) wordt aan de instructieregels toepassing gegeven door middel van regels in onderdeel 9.2.3.1 dan wel onderdeel 22.3.6.

Voor activiteiten met voedingsmiddelen (niet-industriële bereiding van voedingsmiddelen, voedingsmiddelenindustrie, het slachten van dieren en bewerken van dierlijke bijproducten of uitsnijden van vlees, vis of organen) zijn in onderdeel 9.2.3.3 regels gesteld (verbod om geurhinder te veroorzaken dan wel het treffen van verplichte maatregelen).

Voor overige activiteiten geldt een zorgplicht (artikel 9.4 en 9.12) om geurhinder zo veel mogelijk te voorkomen dan wel beperken.

Bij het wijzigen van een omgevingsplan waarmee geuremitterende activiteiten worden toegelaten wordt beoordeeld of deze regels afdoende zijn om een aanvaardbaar geurklimaat te borgen. Hierbij kan onder meer gebruik gemaakt worden van de richtafstanden die in de voormalige handreiking ‘Bedrijven en milieuzonering’ waren opgenomen voor geur. Indien nodig, kunnen (generieke of locatiegerichte) regels worden toegevoegd aan het omgevingsplan of er kan een maatwerkvoorschrift genomen worden op grond van artikel 9.5.

De toedeling van functies die geurgevoelige gebouwen mogelijk maken in de nabijheid van (bestaande of geplande) geuremitterende activiteiten.

Bij het wijzigen van een omgevingsplan waarmee geuremitterende activiteiten worden toegelaten wordt beoordeeld of er sprake is van een aanvaardbaar geurklimaat. Indien activiteiten met geurnormen in de nabijheid zijn wordt beoordeeld of die activiteiten kunnen voldoen aan de regels die zijn gesteld in onderdeel 9.2.3.1 dan wel onderdeel 22.3.6. Ten aanzien van overige geuremitterende activiteiten wordt beoordeeld of er gevolgen zijn voor de bedrijfsvoering.

Hierbij kan onder meer gebruik gemaakt worden van de richtafstanden die in de voormalige handreiking 'Bedrijven en milieuzonering' waren opgenomen voor geur. Indien nodig, kunnen (generieke of locatiegerichte) regels worden toegevoegd aan het omgevingsplan of er kan een maatwerkvoorschrift genomen worden op grond van artikel 9.5.

Bebouwingscontour geur

Artikel 5.97 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat een omgevingsplan dat regels bevat op grond van subparagraaf 5.1.4.6.2 (geur door het exploiteren van zuiveringtechnische werken), 5.1.4.6.3 (geur door het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf) of5.1.4.6.4 (geur door andere agrarische activiteiten) van het Besluit kwaliteit leefomgeving, een of meer bebouwingscontouren geur aanwijst. Artikel 9.13 is hiervoor gereserveerd. Artikel 12.14 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat zolang in het omgevingsplan geen bebouwingscontour geur als bedoeld in artikel 5.97 is aangewezen, de bebouwde kom als bebouwingscontour geur geldt.

9.2.10 Ladder voor duurzame verstedelijking

Paragraaf 5.1.5.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels over de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking. Artikel 5.129g regelt dat in het geval in het omgevingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, rekening moet worden gehouden met de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling (laddertoets). Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar paragraaf 4.3 van de Nota van Toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingsrecht (Staatsblad 2020, 400).

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten als nationaal belang opgenomen (nationaal belang 13). De SVIR vermeldt: 'Vraaggericht programmeren en realiseren van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen is nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en krimpregio's leefbaar te houden. Ook dient de ruimte zorgvuldig te worden benut en overprogrammering te worden voorkomen.' Om beide te bereiken is per 1 oktober 2012 de ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen.

De instructieregel brengt een motiveringsplicht mee. In beginsel geldt die motiveringsplicht voor een besluit tot wijziging van het omgevingsplan waarmee een 'ladderplichtige' ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt. De gemeenteraad kan er uit een oogpunt van fasering van onderzoek voor kiezen de toepassing van de ladder door te schuiven, maar hoeft dit niet te doen. Doorschuiven van de laddertoets kan aan de orde zijn wanneer in een omgevingsplan een bebouwingmogelijkheid wordt opgenomen die is toegelaten via een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsactiviteit.

Hoewel in het omgevingsplan in een dergelijke vergunningplicht wordt voorzien, in de vorm van een vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken, is ervan afgezien de motiveringsplicht door te schuiven. Er is dan ook geen beoordelingsregel met betrekking tot de ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen. Motivering vindt plaats bij elk afzonderlijk besluit tot wijziging van het omgevingsplan, waarmee een 'ladderplichtige' ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt. Waar nodig worden voor de betreffende ontwikkeling regels gesteld, bijvoorbeeld over de omvang van gebruik.

9.2.11 Cultureel erfgoed en werelderfgoed

9.2.11.1 Algemeen

Paragraaf 5.1.5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed. Artikel 5.130 bepaalt 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. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar paragraaf 8.1.7.5 van de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, 292).

De instructieregels houden met name verband met de verplichtingen uit het verdrag van Granada, het verdrag van Valletta en het werelderfgoedverdrag. De verplichtingen hebben betrekking op bekende of aantoonbaar te

verwachten overblijfselen, voorwerpen of andere sporen van menselijke aanwezigheid in het verleden en de terreinen waarin of waarop deze zich bevinden (archeologische monumenten) en andere door de mens tot stand gebrachte of in wisselwerking tussen de mens en omgeving ontstane objecten, ensembles, patronen en structuren (gebouwde en aangelegde monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen), die onderdeel uitmaken van onze fysieke leefomgeving en een beeld geven van een historische situatie of ontwikkeling.

Het doel van de instructieregel is om in een vroeg stadium inzicht te verschaffen in het in het desbetreffende gebied aanwezige cultureel erfgoed en dit voldoende te beschermen. Het belang moet, naast andere belangen, uitdrukkelijk worden meegewogen bij het vaststellen van omgevingsplannen. Dat betekent dat het bevoegd gezag een analyse moet maken van het aanwezige cultureel erfgoed en de conclusies daarvan moet vertalen in het omgevingsplan. Het bevoegd gezag moet daartoe een toereikend beschermingsregime instellen.

Het rekening houden met cultureel erfgoed vertaalt zich over het algemeen in regels in het omgevingsplan, die ertoe kunnen leiden dat bepaalde activiteiten in het geheel niet kunnen plaatsvinden of dat activiteiten slechts onder beperkingen kunnen plaatsvinden. Die beperkingen kunnen in de vorm van voorschriften aan een in het omgevingsplan opgenomen omgevingsvergunning worden verbonden.

9.2.11.2 Monumenten

Artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt dat in een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met het belang van het behoud van onder meer monumenten, zoals (bouw)werken, tuinen en parken en archeologische monumenten. In hoofdstuk 10 van de planregeling is ter uitvoering van deze instructieregel voor monumenten een beschermende regeling opgenomen.

Gemeentelijke monumenten

Afdeling 10.1 heeft betrekking op gemeentelijke monumenten die als zodanig zijn aangewezen. Binnen de Amsterdamse werkwijze worden archeologische monumenten niet als gemeentelijk monument aangewezen. Gemeentelijke archeologische monumenten vallen dus niet onder de beschermende regeling van afdeling 10.1. Voor bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten is aan aparte regeling opgenomen in afdeling 6.2 van de planregeling. Meer daarover in paragraaf 9.2.11.4 van deze toelichting.
De regeling voor gemeentelijke monumenten voorziet in beschermingsregels voor gemeentelijke monumenten. Dit geldt voor zowel bestaande gemeentelijke monumenten als nieuw aan te wijzen gemeentelijke monumenten. Nieuwe gemeentelijke monumenten zullen worden aangewezen door middels een wijziging van het omgevingsplan aan de betreffende locatie de aanduiding 'gemeentelijk monument' te geven. Vervolgens geldt er onder meer een specifieke zorgplicht om beschadiging of vernieling te voorkomen, en een vergunningplicht voor bepaalde activiteiten in, aan op of bij het gemeentelijk monument. Die regels gelden ook voor bestaande, bij beschikking aangewezen gemeentelijke monumenten. Op termijn zullen ook die bestaande gemeentelijke monumenten met een locatieaanduiding in het omgevingsplan worden aangewezen. Voor een meer inhoudelijke toelichting op de wijze waarop gemeentelijke monumenten worden beschermd (en dus aan artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving uitvoering wordt gegeven) wordt verwezen naar paragraaf 11.10 van de algemene toelichting, en naar de artikelgewijze toelichting bij afdeling 10.1 van de planregeling.

Provinciale monumenten

Over provinciale monumenten bevat de provinciale omgevingsverordening instructieregels voor omgevingsplannen. Met de regels over provinciale monumenten wordt uitvoering gegeven aan een instructieregel in de provinciale omgevingsverordening. Meer daarover in paragraaf 9.3.7 van deze toelichting.

Rijksmonumenten

Met betrekking tot rijksmonumenten bevat het omgevingsplan geen regels. De regulering van rijksmonumenten is op rijksniveau geregeld. Zo bevat artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet, de vergunningplicht voor het verrichten van een rijksmonumentenactiviteit. Daaronder wordt verstaan een activiteit inhoudende het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. De Omgevingswet bevat verder aanvullende regels over bijvoorbeeld de beoordeling van vergunningaanvragen, die verder uitgewerkt zijn in Algemene maatregel van bestuur (zie onder andere artikel 5.22 Omgevingswet). Nadere regels (waaronder een algemene zorgplicht en beoordelingsregels) zijn opgenomen in hoofdstuk 13 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De bescherming van rijksmonumenten is daarmee uitputtend op rijksniveau geregeld. Wel is het bevorderen van het gebruik van monumenten ook van toepassing op rijksmonumenten.

Bevordering gebruik van monumenten

Artikel 5.130, tweede lid, onderdeel c, bepaalt dat bij het stellen van regels in het omgevingsplan rekening wordt gehouden met het bevorderen van het gebruik van monumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden. Deze bepaling omvat het beginsel dat het gebruik van gebouwd cultureel erfgoed kan bijdragen aan de instandhouding ervan – leegstand betekent op termijn verval. Eventuele wijzigingen voor hedendaags gebruik en herbestemming dienen daarbij met respect voor de monumentale waarden plaats te vinden. Dit onderdeel implementeert artikel 11 van het verdrag van Granada.

Deze instructieregel heeft betrekking op zowel gemeentelijke, provinciale als rijksmonumenten. Aan deze regel wordt uitvoering gegeven bij besluiten tot wijziging van het omgevingsplan die betrekking hebben op het gebruik van de betreffende gronden en bouwwerken.

Voorkomen van aantasting van de omgeving van monumenten

Artikel 5.130, tweede lid, onderdeel d, onder 1, bepaalt dat bij het stellen van regels in het omgevingsplan rekening wordt gehouden met het voorkomen van aantasting van de omgeving van rijksmonumenten, voorbeschermde rijksmonumenten en monumenten die op grond van het omgevingsplan zijn beschermd, voor zover die monumenten door die aantasting worden ontsierd of beschadigd.

De instructieregel vraagt gemeenten om in het omgevingsplan regels te stellen om aantasting van de omgeving van (voor)beschermde monumenten te voorkomen. Het gaat bij dit onderdeel niet zozeer om het voorkomen van de aantasting van de omgeving op zich, maar om een aantasting van de omgeving van een (voor)beschermd monument die dat monument ontsiert of beschadigt. Het verrichten van activiteiten of de aanwezigheid van een (bouw)werk in de omgeving van een monument kan bijvoorbeeld het aanzicht en de waardering van dat monument negatief beïnvloeden. Daarnaast kan de omgeving van een monument ook van invloed zijn op de instandhouding of het functioneren van een monument.

Deze instructieregel heeft betrekking op zowel gemeentelijke, provinciale als rijksmonumenten. De afweging welke regels te stellen kan niet in zijn algemeenheid worden gemaakt, maar vindt plaats in het kader van afzonderlijke wijzigingsbesluiten waarbij bijvoorbeeld bebouwingsactiviteiten worden toegestaan. Aan deze regel wordt uitvoering gegeven bij besluiten tot wijziging van het omgevingsplan waarmee bebouwing in de omgeving van monumenten wordt mogelijk gemaakt.

9.2.11.3 Beschermd stads- en dorpsgezicht

Artikel 5.130, tweede lid, onderdeel d, onder 2, bepaalt dat bij het stellen van regels in het omgevingsplan rekening wordt gehouden met het karakter van in het omgevingsplan beschermde stads- of dorpsgezichten of beschermde cultuurlandschappen door de sloop van bestaande gebouwen, de bouw van nieuwe gebouwen of andere belangrijke veranderingen. Aan deze instructieregel wordt op verschillende wijzen uitvoering gegeven.

Allereerst bevat paragraaf 4.3.1 een regeling met betrekking tot sloopactiviteiten ter plaatse van beschermd stads- en dorpsgezicht. Uitgangspunt van de regeling is een sloopverbod behoudens vergunning. Aan de vergunningplicht is een beoordelingsregel gekoppeld, die borgt dat een belangenafweging plaatsvindt. Voor een meer inhoudelijke toelichting op de regeling zelf wordt kortheidshalve verwezen naar de paragraaf 11.4.3.1 van deze toelichting en naar artikelgewijze toelichting bij de betreffende artikelen.

Daarnaast bevat afdeling 6.6 een regeling met betrekking tot bepaalde aanlegactiviteiten ter plaatse van beschermd stads- en dorpsgezicht. Uitgangspunt van de regeling is voor de specifiek aangegeven activiteiten een verbod behoudens vergunning. Aan de vergunningplicht is een beoordelingsregel gekoppeld, die borgt dat een belangenafweging plaatsvindt. Voor een meer inhoudelijke toelichting op de regeling zelf wordt kortheidshalve verwezen naar de paragraaf 11.6.6 van deze toelichting en naar artikelgewijze toelichting bij de betreffende artikelen.

Tot slot wordt uitvoering gegeven aan deze instructieregel met de regels over bouwwerken, opgenomen in hoofdstuk 5. Daar wordt bepaald waar bouwwerken mogen komen, en waar niet. Dat wordt niet ineens voor heel Amsterdam bepaald, maar wordt gebied voor gebied bepaald bij afzonderlijke wijzigingsbesluiten. Daar waar een wijzigingsbesluit voorziet in het toestaan van nieuwe bouwwerken, en dat wijzigingsbesluit heeft betrekking op beschermd stads- of dorpsgezicht, dan zal bij dat afzonderlijke wijzigingsbesluit uitvoering worden gegeven aan deze instructieregel. Daarbij geldt dat artikel 5.8, dat voor heel Amsterdam bepaalde bouwwerken generiek toestaat, niet van toepassing is ter plaatse van een beschermd stads- en dorpsgezicht (artikel 5.9). Een ook de regeling vergunningvrije bouwwerken, zoals opgenomen in artikel 4.12, blijft deel buiten toepassing ter plaatse van beschermd stads- en dorpsgezicht (artikel 4.13). Daarbij wordt (waar dat onder de voorheen geldende Wet

algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht wel het geval was) niet langer onderscheid gemaakt tussen rijksbeschermde gezichten en gemeentelijk beschermde gezichten.

9.2.11.4 Archeologische verwachtingsgebieden en archeologische monumenten

Artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt dat in een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met het belang van het behoud van archeologische monumenten. Daarbij geldt het beginsel tot conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in de bodem. Het gaat om de fysieke bescherming van de archeologische monumenten. Het streven naar behoud van de archeologische monumenten in de bodem, oftewel behoud in situ, heeft als doel om het bodemarchief als bron van kennis van ons verleden en van cultuurbeleving beschikbaar te houden voor komende generaties. Behoud ex situ – dat wil zeggen behoud van de archeologische vondst in een depot, samen met de opgravingsdocumentatie en het opgravingsrapport – is aan de orde als het niet mogelijk blijkt om archeologische monumenten in situ te behouden of als er andere belangen zwaarder wegen. De informatiewaarde van het archeologisch monument kan dan worden veiliggesteld door een opgraving.

In afdeling 6.2 is ter uitvoering van deze instructieregel voor bekende en aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten een beschermende regeling opgenomen. Uitgangspunt van de regeling is een verbod behoudens vergunning voor de uitoefening van bepaalde bodemverstorende activiteiten binnen gebieden waarvan bekend is of verwacht wordt dat sprake is van een archeologische vindplaats. Aan de vergunningplicht is een beoordelingsregel gekoppeld, die borgt dat een belangenafweging plaatsvindt. Voor een meer inhoudelijke toelichting op de regeling zelf wordt kortheidshalve verwezen naar de paragraaf 11.6.2 van deze toelichting en naar artikelgewijze toelichting bij de betreffende artikelen.

9.2.11.5 Werelderfgoed

Artikel 5.131 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de instructieregel dat in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. De verplichting om rekening houden te houden met het behoud van werelderfgoed komt voort uit het werelderfgoedverdrag. Deze instructieregel is een vangnetbepaling die het belang van het werelderfgoed nogmaals expliciet benadrukt. Omdat de bescherming van werelderfgoed plaatsvindt door de aanwijzing als beschermd monument (op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau), als beschermd stads- of dorpsgezicht of anders door het stellen van regels in het omgevingsplan, is het behoud van het werelderfgoed ook het onderwerp van regeling van de (instructie)regels over het behoud van cultureel erfgoed in algemene zin en over rijksmonumenten. Bij besluiten tot wijziging van het omgevingsplan, waarbij activiteiten worden toegestaan die gevolgen kunnen hebben voor waarde van werelderfgoed, dient reklening te worden gehouden met dat belang.

9.2.12 Behoud van ruimte voor toekomstige functies

9.2.12.1 Algemeen

Paragraaf 5.1.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels over het behoud van ruimte voor toekomstige functies. De paragraaf bevat instructieregels met betrekking tot aangewezen reserveringsgebieden. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar paragraaf 8.1.8 en de artikelgewijze toelichting van de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, 292).

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties vereist in bepaalde gevallen dat gebieden worden vrijgehouden voor toekomstige ontwikkelingen die alleen op bepaalde locaties kunnen plaatsvinden. Het Besluit kwaliteit leefomgeving kent in navolging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) een aantal reserveringsgebieden, waar vanwege de voorzienbare toekomstige aanleg van werken of objecten regels gelden over activiteiten die een dergelijke aanleg zouden bemoeilijken. Het gaat om gebiedsreserveringen voor de lange termijn voor de grote rivieren, gebieden rond autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen, gebieden voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimte voor de Parallelle Kaagbaan en de reservering van de Tweede Maasvlakte voor deep sea gebonden activiteiten.

Door reserveringsgebieden aan te wijzen voor de uitbreiding of aanleg van hoofdinfrastructuur is verzekerd dat in die gebieden geen nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden die een belemmering vormen voor de uitbreiding of aanleg van de infrastructuur. Hiermee wordt vooraf duidelijkheid gegeven over enerzijds het gebied dat benodigd is voor de voorziene infrastructuur en anderzijds over de ontwikkelingen die met het oog daarop niet gewenst zijn. Dat voorkomt dat er in een gebied activiteiten worden toegelaten waarvan voorzienbaar is dat deze niet verricht kunnen worden of dat bouwwerken worden gebouwd die op korte termijn weer moeten verdwijnen. Dat zou niet alleen nadelig zijn voor de initiatiefnemer, maar kan ook leiden tot vertraging van en oplopende kosten voor de beoogde infrastructuur.

De reserveringsgebieden zijn aangewezen in de Omgevingsregeling. Binnen Amsterdam zijn alleen reserveringsgebieden aangewezen voor de uitbreiding of aanleg van een autoweg of autosnelweg.

9.2.12.2 Autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen

Artikel 5.134 van het Besluit kwaliteit bepaalt dat voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een reserveringsgebied voor de uitbreiding of aanleg van een autoweg, autosnelweg of hoofdspoorweg, het omgevingsplan geen bouwactiviteiten toelaat, met uitzondering van een bouwactiviteit die betrekking heeft op een bouwwerk dat wordt toegelaten voor een periode van ten hoogste vijf jaar. Artikel 5.132 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat dit niet van toepassing is voor zover activiteiten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit al rechtmatig op een locatie worden verricht of zijn toegestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van die bepalingen. Het verbod op het toelaten van nieuwe bouwactiviteiten heeft gelet op artikel 5.132 van het Besluit kwaliteit leefomgeving geen betrekking op die bouwwerken die onder de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vergunningvrij waren, en evenmin op bouwwerken die op grond van het ruimtelijk plan, zoals dat gold op het moment van inwerkingtreding van de desbetreffende bepalingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Ten opzichte van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is het verbod op het toelaten van nieuwe bouwactiviteiten uitgebreid tot alle bouwactiviteiten, waar dit verbod voorheen was beperkt tot het bouwen van bouwwerken waarvoor een toenmalige omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was vereist. Deze wijziging houdt verband met de voorgenomen wijziging van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit op grond van het omgevingsplan. Gemeenten kunnen zelf bepalen in hoeverre voor bouwactiviteiten een vergunningplicht moet gelden.

De reserveringsgebieden voor de uitbreiding of aanleg van een autoweg, autosnelweg of hoofdspoorweg zijn de locaties, die in de Omgevingsregeling zijn aangewezen en waarvan de geometrische begrenzing in die regeling is vastgelegd. De volgende reserveringsgebieden zijn binnen Amsterdam relevant:

Geometrische begrenzing reserveringsgebieden voor de uitbreiding van een autoweg of autosnelweg



Bijlage III Omgevingsregeling

Met de Omgevingsregeling wordt binnen Amsterdam langs de oostelijke ring A10 een reserveringsgebied voor de uitbreiding van een autoweg of autosnelweg aangewezen. De instructieregel is hierop van toepassing. Hieraan wordt als volgt uitvoering gegeven.

Een omgevingsplanactiviteit bouwwerken is (vergunningvrij of niet) alleen toegestaan als die niet in strijd is met de in hoofdstuk 5 gestelde regels over bouwwerken. Met de regels in die afdeling wordt bepaald waar bouwwerken zijn toegestaan. Met uitzondering van afdeling 5.3 en afdeling 5.4 geldt dat hoofdstuk niet waar het onder oud recht vastgestelde ruimtelijk plan (bestemmingsplannen en dergelijke) nog niet is vervangen. Bij het vervangen van dat nog geldende ruimtelijk plan moet voor het betreffende gebied worden bekeken op welke wijze uitvoering moet worden gegeven aan de instructieregels. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat er beperkingen moeten gaan gelden voor het toelaten van bouwwerken geen gebouw zijnde, die op grond van artikel 5.36, eerste lid, elders wel zijn toegestaan. Maar dat is afhankelijk van de ruimte die het te vervangen ruimtelijk plan biedt. Want als ook dat onder

oud recht vastgestelde ruimtelijke plan dergelijke bouwwerken toestond, is sprake van een bouwactiviteit die al rechtmatig kon worden verricht of was toegestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van die bepalingen

Voor wat betreft afdeling 5.3 geldt dat die een generieke regeling bevat voor bouwwerken die in beginsel overal zijn toegestaan (artikel 5.8). Dit artikel komt een op een over vanuit het Besluit omgevingsrecht. Het betreft derhalve bouwwerken die al rechtmatig op een locatie zijn toegestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van de instructieregels. Deze blijven toegestaan.

9.2.13 Behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten

9.2.13.1 Algemeen

Paragraaf 5.1.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels over het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar paragraaf 8.1.9 en de artikelgewijze toelichting van de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, 292).

9.2.13.2 Landsverdediging en nationale veiligheid

9.2.13.2.1 Algemeen

In paragraaf 5.1.7.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn instructieregels opgenomen met betrekking tot landsverdediging en nationale veiligheid. De artikelen 5.151 tot en met 5.155 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevatten de instructieregels. In artikel 5.150 van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden de verschillende gebieden aangewezen waarop de instructieregels van toepassing zijn.

9.2.13.2.2 Militaire terreinen of een terrein met een militair object

Artikel 5.151 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een militair terrein of een terrein met een militair object, het omgevingsplan geen activiteiten toelaat die het gebruik van dat terrein of object kunnen belemmeren. Militaire terreinen en terreinen met een militair object zijn de locaties, genoemd in bijlage XIV, onder A, waarvan de geometrische begrenzing in de Omgevingsregeling (artikel 2.41, eerste lid) is vastgelegd:

Geometrische begrenzing militaire terreinen en terreinen met een militair object



Bijlage III Omgevingsregeling

In Amsterdam zijn geen militaire terreinen of terreinen met een militair object aanwezig. De daarop van toepassing zijnde instructieregel is op het omgevingsplan Amsterdam niet van toepassing.

9.2.13.2.3 Onveilige gebieden bij een militaire schietbaan

Artikel 5.152 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een onveilig gebied bij een militaire schietbaan, het omgevingsplan geen activiteiten toelaat die het gebruik van dat gebied als oefenen schietgebied kunnen belemmeren. Onveilige gebieden bij militaire schietbanen zijn de locaties, genoemd in bijlage XIV, onder B, waarvan de geometrische begrenzing in de Omgevingsregeling (artikel 2.41, tweede lid) is vastgelegd:

Geometrische begrenzing van de onveilige gebieden bij militaire schietbanen

Geometrische begrenzing van de onveilige gebieden bij militaire schietbanen



Bijlage III Omgevingsregeling

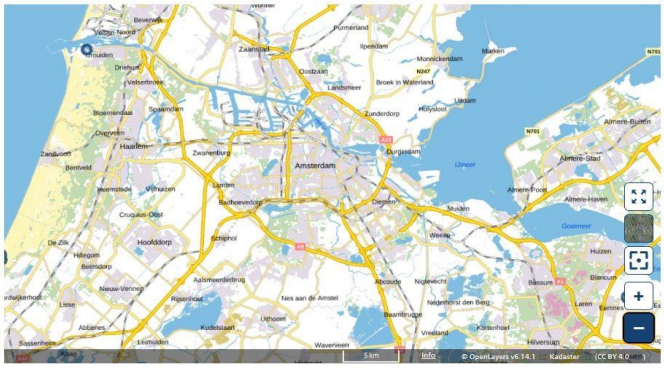
In Amsterdam zijn geen onveilige gebieden bij militaire schietbanen aanwezig. De daarop van toepassing zijnde instructieregel is op het omgevingsplan Amsterdam niet van toepassing.

9.2.13.2.4 Gebieden waar bouwwerken een militaire zenden ontvangstinstallatie kunnen verstoren

Artikel 5.153 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een gebied waar bouwwerken een militaire zenden ontvangstinstallatie kunnen verstoren, het omgevingsplan het bouwen van bouwwerken met een hoogte van meer dan 22 m vanaf het maaiveld niet toelaat. Gebieden waar bouwwerken een militaire zenden ontvangstinstallatie kunnen verstoren zijn de locaties, genoemd in bijlage XIV, onder C, waarvan de geometrische begrenzing in de Omgevingsregeling (artikel 2.41, derde lid) is vastgelegd:

Geometrische begrenzing van de gebieden waar bouwwerken een militaire zenden ontvangstinstallatie kunnen verstoren

Geometrische begrenzing van de gebieden waar bouwwerken een militaire zend- en ontvangstinstallatie kunnen verstoren



Bijlage III Omgevingsregeling

In Amsterdam zijn geen gebieden waar bouwwerken een militaire zenden ontvangstinstallatie kunnen verstoren aanwezig. De daarop van toepassing zijnde instructieregel is op het omgevingsplan Amsterdam niet van toepassing.

9.2.13.2.5 Laagvliegroutes voor jachten transportvliegtuigen

Artikel 5.154 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een gebied waar zich een laagvliegroute voor jachten transportvliegtuigen bevindt, het omgevingsplan het bouwen van bouwwerken met een hoogte van meer dan 40 m vanaf het maaiveld niet toelaat. Gebieden waar zich een militaire laagvliegroute voor jachten transportvliegtuigen bevindt, zijn de locaties, genoemd in bijlage XIV, onder D, waarvan de geometrische begrenzing in de Omgevingsregeling (artikel 2.41, vierde lid) is vastgelegd:

Geometrische begrenzing van gebieden waar zich een militaire laagvliegroute bevindt

Geometrische begrenzing van gebieden waar zich een militaire laagvliegroute bevindt



Bijlage III Omgevingsregeling

In Amsterdam zijn geen laagvliegroutes voor jachten transportvliegtuigen aanwezig. De daarop van toepassing zijnde instructieregel is op het omgevingsplan Amsterdam niet van toepassing.

9.2.13.2.6 Gebieden waar bouwwerken het radarbeeld kunnen verstoren

Artikel 5.155 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt daartoe dat voor zover een omgevingsplan van toepassing is op gebieden waar bouwwerken het radarbeeld kunnen verstoren, het omgevingsplan niet toelaat dat:

a. binnen een straal van 15 km vanaf de radar bouwwerken worden gebouwd die de maximale hoogte van bouwwerken, bedoeld in de tabel in bijlage XIV, onder E, overschrijden; en
b. binnen een straal van 15 tot 75 km vanaf de radar windturbines worden gebouwd met een tiphoogte die de maximale hoogte van windturbines, bedoeld in de tabel in bijlage XIV, onder E,overschrijdt.

In Nederland zijn acht essentiële militaire radarstations in gebruik, waarmee een radarbeeld van het Nederlandse luchtruim wordt opgebouwd voor de beveiliging van het nationale luchtruim en de veilige afhandeling van het militaire en het burgerluchtverkeer. Sommige radarstations bevinden zich op het terrein van een militaire luchthaven, andere radarstations liggen daarbuiten. Het merendeel van deze radarstations is opgenomen in een netwerk. Dit netwerk wordt door zowel de militaireals de burgerluchtverkeersleidingsinstanties gebruikt.

Hoge bouwwerken in gebieden rond een radarstation kunnen leiden tot verstoring van het radarbeeld dat de gezamenlijke radarstations opbouwen. Of dat het geval is, en in welke mate, is afhankelijk van de hoogte, breedte, opstelling, opbouw en het materiaal van een bouwwerk. Om er zeker van te zijn dat de radars een goed beeld van het luchtruim houden, dient voordat een omgevingsplan hoge bouwwerken in een gebied rondom een radar toelaat, zeker te zijn gesteld dat die bouwwerken geen onaanvaardbare gevolgen voor het radarbeeld hebben.

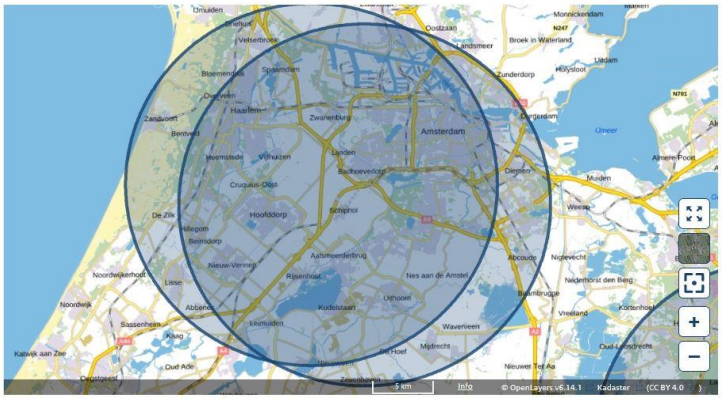
Windturbines kunnen, door hun omvang en overwegend stalen en bewegende onderdelen, een ernstige verstoring van het radarbeeld veroorzaken. Daarom gelden voor windturbines grotere afstanden tot een radar dan voor overige bouwwerken.

Gebieden waar bouwwerken het radarbeeld kunnen verstoren, zijn de locaties binnen een straal van 75 km rondom de radarstations, genoemd in bijlage XIV, onder E, waarvan de geometrische begrenzing in de Omgevingsregeling (artikel 2.41, vijfde en zesde lid) is vastgelegd. Op grond van artikel 5.161a, vijfde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de artikelen 5.150, vijfde lid, en 5.155 van dat besluit van overeenkomstige toepassing op de locatie rondom radarstations, genoemd in bijlage XIV, onder F.

Een groot deel van Amsterdam ligt binnen de begrenzingzones waarbinnen bouwwerken een radarbeeld zouden kunnen verstoren:

Geometrische begrenzing gebieden waar bouwwerken het civiele radarbeeld kunnen verstoren

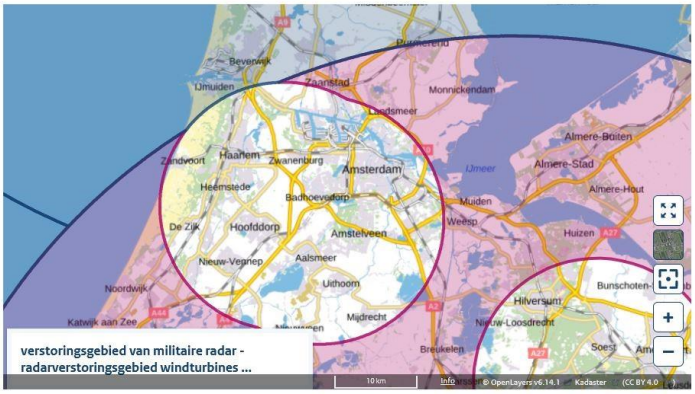
Geometrische begrenzing van gebieden waar bouwwerken het radarbeeld kunnen verstoren



Bijlage III Omgevingsregeling

Geometrische begrenzing van gebieden waar windturbines het radarbeeld kunnen verstoren

Geometrische begrenzing van gebieden waar windturbines het radarbeeld kunnen verstoren



Bijlage III Omgevingsregeling

Wanneer in de betreffende gebieden met een wijziging van het omgevingsplan wordt voorzien in nieuwe bouwwerken, dan dient aan de instructieregels uitvoering te worden gegeven. In bijlage XIV, onder E, van het Besluit kwaliteit leefomgeving is vastgelegd welke maximale hoogtes voor bouwwerken in het algemeen en voor windturbines gelden.

Nieuwe bouwwerken en nieuwe windturbines die de gestelde hoogtes niet overschrijden, hebben naar verwachting geen onaanvaardbare gevolgen voor het radarbeeld en kunnen in een omgevingsplan gewoon worden toegelaten. Bij een wijziging van het omgevingsplan waarmee nieuwe bouwmogelijkheden worden opgenomen wordt aan de instructieregels uitvoering gegeven.

De instructieregel is niet van toepassing op ontwikkelingen die op het moment van inwerkingtreden van deze bepaling al zijn toegestaan op grond van een omgevingsplan of op grond van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (zie artikel 5.149 Besluit kwaliteit leefomgeving).

De instructieregel houdt dus in dat een omgevingsplan binnen de genoemde gebieden geen nieuwe bouwwerken en windturbines boven een bepaalde hoogte mag toelaten. Het derde lid van artikel 5.155 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat daarop een uitzondering. In het omgevingsplan kan worden bepaald dat het verboden is zonder omgevingsvergunning bouwwerken of windturbines te bouwen die hoger zijn dan de op grond van bijlage XIV, onder E, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bedoelde maximale hoogte, als regels worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als die bouwwerken respectievelijk windturbines geen

onaanvaardbare gevolgen hebben voor het radarbeeld. Op basis van artikel 4.28 Omgevingsbesluit is de Minister van Defensie adviseur over een aanvraag omgevingsvergunning. Voor dergelijke bouwwerken kan daarin worden voorzien door het opnemen van een extra beoordelingsregel in paragraaf 4.2.4 van het omgevingsplan. Vooralsnog bestaat hiertoe geen aanleiding.

9.2.13.3 Elektriciteitsvoorziening

9.2.13.3.1 Inleiding

Paragraaf 5.1.7.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving voorziet erin dat voldoende ruimte beschikbaar is voor een adequate infrastructuur in de vorm van vestigingslocaties voor grootschalige elektriciteitsproductie en van hoogspanningsverbindingen. Daarnaast is het voor de voorzieningszekerheid, de inpassing van duurzaam opgewekte elektriciteit en de economische efficiency van de energievoorziening van belang dat het koppelnet daar waar nodig wordt uitgebreid en zo wordt aangepast dat de uitwisseling van elektriciteit met het buitenland en van de windturbineparken in de Noordzee goed mogelijk is. Deze bepalingen, zoals voorheen opgenomen in het Barro, hebben (aldus de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving) tot doel om het beleid voort te zetten zoals geformuleerd in het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III) conform de daarin opgenomen uitvoeringsparagraaf en te laten doorwerken in de omgevingsplannen. Ten eerste heeft het SEV III betrekking op het globaal reserveren van locaties die geschikt zijn voor installaties voor elektriciteitsopwekking met een vermogen van ten minste 500 MW. Ten tweede geeft het SEV III invulling aan het waarborgingsbeleid kernenergie. Dit waarborgingsbeleid heeft ten doel om op drie geselecteerde locaties – Borssele, Maasvlakte I en Eemshaven – te waarborgen dat er geen ontwikkelingen plaatsvinden die de eventuele bouw van een nieuwe kerncentrale belemmeren. In de uitvoeringsparagraaf van het SEV III is ook aangegeven dat in een AMvB maatregelen zullen worden vastgelegd waarmee het waarborgingsbeleid kernenergie op de daarvoor aangewezen locaties geëffectueerd moet worden. In deze titel is dit waarborgingsbeleid vooral gericht op het voorkomen van de vestiging van nieuwe, nu nog niet toegelaten, kwetsbare gebouwen en locaties en het voorkomen van het ontstaan van dichtbevolkte gebieden in de nabijheid van de aangewezen vestigingslocaties. Ten derde bevat het SEV III ruimtelijke reserveringen voor de trajecten van hoogspanningsverbindingen met een spanning van 220 kV en hoger. De regels in dit besluit continueren de doorwerking van het rijksbeleid op deze punten.

9.2.13.3.2 Locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking

In artikel 5.157 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn instructieregels opgenomen om voldoende ruimte voor grootschalige elektriciteitsopwekking van ten minste 500 MW door elektriciteitscentraleste te waarborgen. Op grond van artikel 5.156 van het Besluit kwaliteit leefomgeving gaat het om locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking met een of meer elektriciteitsproductie-installaties met een gezamenlijk vermogen van ten minste 500 MW en de daarmee verbonden werken en infrastructuur, met uitzondering van kernenergiecentrales en elektriciteitsproductie-installaties die elektriciteit opwekken door windenergie.

Elektriciteitscentrales kunnen ook bestaan uit meerdere kleine installaties, die een gezamenlijk vermogen hebben van ten minste 500 MW. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op een locatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking, dient op die locatie elektriciteitsopwekking met een vermogen van ten minste 500 MW toe te laten, te voorzien in voldoende ruimte daarvoor en geen beperkingen te bevatten voor installaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking. Het gaat hierbij zowel om voldoende ruimte in fysieke zin, als om voldoende milieugebruiksruimte voor (installaties voor) grootschalige elektriciteitsopwekking. Het toelaten van grootschalige elektriciteitsopwekking en het uitsluiten van beperkingen voor installaties houdt ook in dat de elektriciteitsproductie-eenheden op de aangewezen locaties steeds volledig gebruikt kunnen worden. Een gemeente zal daarnaast in het omgevingsplan geen beperkingen in energiepolitieke zin aan een locatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking mogen opleggen. Op een locatie waar al een of meerdere installaties met een gezamenlijk vermogen van 500 MW of meer gerealiseerd zijn, voldoet een omgevingsplan vanzelfsprekend al aan deze instructieregel. Als een gemeente op een locatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking het omgevingsplan wil wijzigen of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit wil verlenen, dan kan de gemeenteraad in overleg tredenmet het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit voor de exploitatie van de elektriciteitsproductie-installatie. In dat overleg kan concreet nagegaan worden of aan de voorwaarden voor geschiktheid voor ten minste 500 MW elektrisch vermogen en exploitatie daarvan voldaan wordt en blijft worden.

In artikel 5.156 van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden deze locaties aangewezen in de bijbehorende bijlage XV, onder A, waarvan de geometrische begrenzing in de Omgevingsregeling (artikel 2.36, eerste lid) is vastgelegd:

Geometrische begrenzing locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking

Geometrische begrenzing locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking



Bijlage III Omgevingsregeling

Bij het wijzigen van het omgevingsplan, waarbij de onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen worden vervangen of ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt, zal voor het betreffende gebied aan de instructieregels van artikel 5.156 en 5.157 Besluit kwaliteit leefomgeving uitvoering worden gegeven. Daarbij wordt tevens beoordeeld of er nog aanvullende regels nodig zijn. Gedacht kan worden aan beperkingen voor bouwwerken die in beginsel overal zijn toegestaan.

9.2.13.3.3 Waarborging locaties kernenergiecentrale

Artikel 5.158 bevat een instructieregel ter waarborging van voldoende ruimte voor elektriciteitsopwekking door (eventueel in de toekomst te realiseren) kernenergiecentrales. De instructieregel is alleen van toepassing voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een locatie voor een kernenergiecentrale. Locaties voor een kernenergiecentrale zijn de locaties, genoemd in bijlage XV, onder B, waarvande geometrische begrenzing in de Omgevingsregeling (artikel 2.36, tweede lid) is vastgelegd.

In Amsterdam zijn geen locaties aangewezen voor een kernenergiecentrale. De instructieregel kan bij wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan buiten beschouwing blijven.

9.2.13.3.4 Waarborging hoogspanningsverbinding

Artikel 5.159, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een instructieregel over hoogspanningsverbindingen met een spanning van ten minste 220 kV. Dit artikel bepaalt dat een omgevingsplan het tracé van een hoogspanningsverbinding dient te bevatten op de locaties die op grond van artikel 5.156, derde lid zijn aangewezen als locatie voor een hoogspanningsverbinding met een spanning van ten minste 220 kV en waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd. Het tracé van een hoogspanningsverbinding bestaat uit een strook met een bepaalde afstand tot het hart van de hoogspanningsverbinding, die ook wel de zakelijk rechtstrook genoemd wordt. De breedte van deze strook grond is doorgaans tussen de 60 en 80 meter. Een omgevingsplan dient het gebruik als hoogspanningsverbinding op die locaties toe te laten. Dat geldt eveneens voor de met de hoogspanningsverbinding verbonden schakelen transformatorstations en andere noodzakelijke hulpmiddelen, omdat die onderdeel uitmaken van de hoogspanningsverbinding.

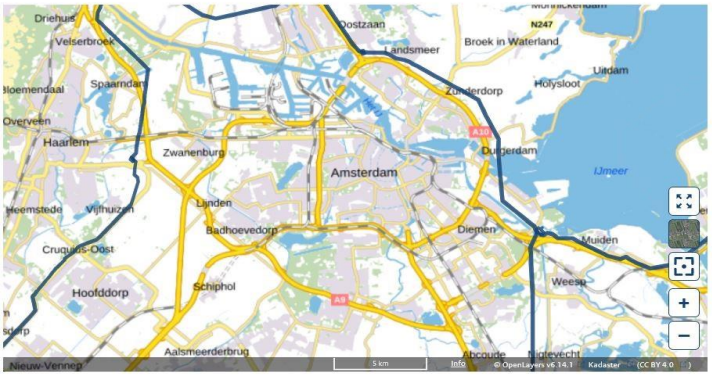
Het gaat hier om een bevestiging van de bestaande situatie. De op grond van artikel 5.156, derde lid, aangewezen locaties voor een hoogspanningsverbinding betreffen alleen bestaande hoogspanningsverbindingen. De handhaving van het tracé van de hoogspanningsverbinding in het omgevingsplan betekent dat het omgevingsplan ook de bruikbaarheid van de hoogspanningsverbinding in stand moet laten. Met bruikbaarheid wordt gedoeld op de functionaliteit van de verbinding en daarmee de leveringszekerheid en betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening. In dat verband moet het tracé van de hoogspanningsverbinding zoveel als mogelijk gevrijwaard blijven van nieuwe ontwikkelingen die aan die functionaliteit in de weg kunnen staan, zoals bouwwerken met een bepaalde hoogte of de opslag van stoffen die brandgevaarlijk zijn. In overleg met de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet kan bekeken worden of een specifieke ontwikkeling mogelijk is en onder welke voorwaarden.

De locaties van deze hoogspanningsverbindingen zijn in artikel 5.156, derde lid, Besluit kwaliteit leefomgeving aangewezen als de tracés tussen de locaties, genoemd in bijlage XV, onder C, waarvan de geometrische begrenzing in de Omgevingsregeling is vastgelegd en de tracés tussen een locatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking en het hoogspanningsnet met een spanning van ten minste 220 kV.

In Amsterdam liggen enkele bovengrondse hoogspanningsverbindingen met een spanningsniveau van 380 kV.

Geometrische begrenzing locaties voor een hoogspanningsverbinding met een spanning van ten minste 220 kV

Geometrische begrenzing locaties voor een hoogspanningsverbinding met een spanning van ten minste 220 kV



Bijlage III Omgevingsregeling

Aan de instructieregel wordt als volgt uitvoering gegeven. Met toepassing van de regels in paragraaf 2.3.16 wordt aan de locaties van de bedoelde hoogspanningsverbindingen de aanduiding 'gebruiksdoel: bovengrondse hoogspanningsverbinding van tenminste 220 kV' gegeven. Daarmee wordt het gebruik van de gronden voor deze bovengrondse hoogspanningsverbinding toegestaan. Verder is in afdeling 6.3 voorzien in een aanlegvergunningplicht voor activiteiten die aan de functionaliteit van de hoogspanningsverbinding in de weg kunnen staan. Een vergunning voor de opgenomen aanlegactiviteiten wordt alleen verleend als het belang van de bruikbaarheid van deze bovengrondse hoogspanningsverbinding zich daar niet tegen verzet, waarover de netbeheerder om advies wordt gevraagd door het bevoegd gezag.

Beide regelingen zullen voor de desbetreffende locaties toepassing krijgen bij wanneer het onder oud recht vastgestelde ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan wordt vervangen. Dan zullen de aanduidingen aan de locaties worden gegeven, waarmee de betreffende regels gaan gelden. Bij dat vervangen van een onder oud recht vastgesteld ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan zal ook bij het toekennen van bouwmogelijkheden uitvoering worden gegeven aan de instructieregel.

9.2.13.4 Rijksvaarwegen

Artikel 5.161 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat in een omgevingsplan dat van toepassing is op een rijksvaarweg of een vrijwaringsgebied als bedoeld in artikel 5.160 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, rekening moet worden gehouden met het belang van het veilig gebruik van de vaarweg. Het is van belang dat de navigatie van het scheepvaartverkeer niet wordt verstoord. Daarvoor is het van belang om ruimte langs de vaarweg vrij te houden van bebouwing en opgaande begroeiing. Deze kunnen de navigatie van de scheepvaart verstoren, door het belemmeren van het zicht en het verstoren van radarbeelden.

In artikel 5.161 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is daarom bepaalt dat rekening moet worden gehouden met het voorkomen van belemmeringen voor de doorvaart van de scheepvaart, zichtlijnen, navigatieapparatuur, bedienings- en begeleidingsobjecten, de toegankelijkheid van de vaarweg voor hulpdiensten en beheer en onderhoud van de vaarweg. Zo nodig kan de gemeenteraad in overleg met de vaarwegbeheerder bezien of – gelet op de kenmerken van de vaarweg op een bepaalde locatie – een beoogde ontwikkeling daadwerkelijk een belemmering vormt.

De breedte van een vrijwaringsgebied is afhankelijk van de afmetingen van het scheepvaartverkeer op de vaarweg. De breedte van een vrijwaringsgebied varieert van 10 m tot maximaal 50 m aan weerszijden van een vaarweg, op basis van verschillende CEMT-klassen. Waar de afmetingen van de vrijwaringsgebieden per CEMT-klasse voorheen waren vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, is de geometrische begrenzing van de vrijwaringsgebieden nu vastgelegd in de Omgevingsregeling.

Geometrische begrenzing vrijwaringsgebieden rijksvaarwegen



Bijlage III Omgevingsregeling

In gemeente Amsterdam zijn als vrijwaringsgebied aangewezen de vaarwegen en een zone aan weerszijden van het Noordzeekanaal, zijkanaal H, het IJ, en het Amsterdam-Rijnkanaal.

Bij wijzigingen van het omgevingsplan die voorzien in nieuwe ontwikkelingen in het vrijwaringsgebied wordt uitvoering gegeven aan de instructieregels.

9.2.13.5 Communicatie-, navigatieen radarapparatuur voor de burgerluchtvaart

In artikel 5.161a van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn instructieregels opgenomen om te voorkomen dat bouwwerken communicatie-, navigatie- en radarapparatuur buiten Schiphol of overige luchthavens van nationale en regionale betekenis verstoren.

De beperkingen zijn aanvullend op de beperkingen die gelden op grond van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol of (andere) luchthavenbesluiten (zie paragraaf 9.4.1 van deze toelichting).

Binnen Nederland staat op een aantal locaties communicatie-, navigatie- en radarapparatuur buiten Schiphol of overige luchthavens van nationale en regionale betekenis. Deze apparatuur is nodig voor een veilige afwikkeling van het luchtverkeer. Deze civiele apparatuur moet worden onderscheiden van de militaire radarstations, waarvoor artikel 5.155 een regeling biedt. De civiele en militaire luchtverkeersleidingsdiensten werken intensief samen om een veilige verkeersafwikkeling te garanderen.

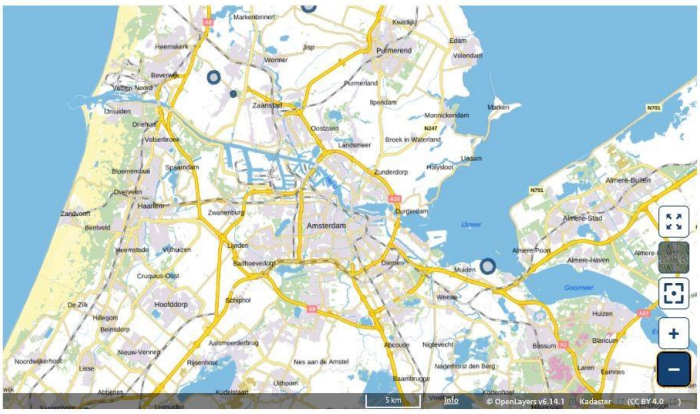
Hoge bouwwerken, waaronder windturbines, in gebieden rond deze apparatuur kunnen leiden tot verstoring van de werking daarvan. Voordat een omgevingsplan hoge bouwwerken in die gebieden toelaat, moet zeker zijn gesteld dat die bouwwerken geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor die apparatuur. Voor radarverstoringsgebieden bevatte het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening al een gelijksoortige regeling.

Artikel 5.161a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat gebieden waar bouwwerken communicatie-, navigatie- en radarapparatuur buiten Schiphol of overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis kunnen verstoren, de locaties zijn, genoemd in bijlage XVa, waarvan de geometrische begrenzing in de Omgevingsregeling is vastgelegd.

Artikel 2.31, eerste lid, Omgevingsregeling legt de geometrische begrenzing vast van gebieden waar bouwwerken communicatie-, navigatie- en radarapparatuur buiten Schiphol of overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis kunnen verstoren, als bedoeld in artikel 5.161a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving:

Geometrische begrenzing gebieden waar bouwwerken apparatuur van luchthavens kunnen verstoren

Geometrische begrenzing gebieden waar bouwwerken apparatuur van luchthavens kunnen verstoren



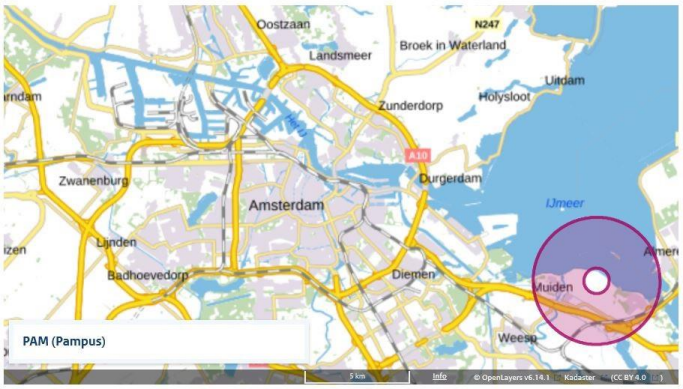
Bijlage III Omgevingsregeling

Artikel 5.161a, tweede en derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevatten de daadwerkelijke instructieregels met betrekking tot toelaatbare bouwhoogtes.

Het tweede lid van artikel 5.161a van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een gebied als bedoeld in het eerste lid, het omgevingsplan geen bouwwerken toelaat die de maximaal toelaatbare hoogte voor bouwwerken, bedoeld in bijlage XVa, overschrijden. In artikel 2.31, tweede lid, van de Omgevingsregeling is het gebied vastgelegd waar een maximaal toelaatbare hoogte voor bouwwerken geldt:

Geometrische begrenzing maximaal toelaatbare hoogte voor bouwwerken buiten beperkingengebieden luchthavens

Geometrische begrenzing maximaal toelaatbare hoogte voor bouwwerken buiten beperkingengebieden luchthavens



Bijlage III Omgevingsregeling

De maximaal toelaatbare hoogtes zelf zijn vastgelegd in bijlage XVa bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Het derde lid van artikel 5.161a van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een gebied als bedoeld in het eerste lid, het omgevingsplan geen windturbines toelaat met een tiphoogte die de maximaal toelaatbare hoogte voor bouwwerken en windturbines, bedoeld in bijlage XVa, overschrijdt. In artikel 2.31, derde lid, van de Omgevingsregeling is het gebied vastgelegd waar een maximaal toelaatbare tiphoogte voor windturbines geldt:

Geometrische begrenzing maximaal toelaatbare hoogte voor windturbines buiten beperkingengebieden luchthavens

Geometrische begrenzing maximaal toelaatbare hoogte voor windturbines buiten beperkingengebieden luchthavens



Bijlage III Omgevingsregeling

De maximaal toelaatbare hoogtes zelf zijn vastgelegd in bijlage XVa bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Bij een wijziging van het omgevingsplan die voorziet in bouwwerken binnen de aangegeven gebieden, zal uitvoering worden gegeven aan de instructieregels. De instructieregels zijn niet van toepassing op ontwikkelingen die op het moment van inwerkingtreden van deze bepaling al zijn toegestaan op grond van een omgevingsplan of op grond van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (zie artikel 5.149 Besluit kwaliteit leefomgeving).

De instructieregel houdt dus in dat een omgevingsplan binnen de genoemde gebieden geen nieuwe bouwwerken en windturbines boven een bepaalde hoogte mag toelaten. Het vierde lid van artikel 5.161a van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat daarop een uitzondering. In het omgevingsplan kan worden bepaald dat het verboden is zonder omgevingsvergunning bouwwerken of windturbines te bouwen die hoger zijn dan de op grond van bijlage XVa van het Besluit kwaliteit leefomgeving bedoelde maximale hoogte, als regels worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als die bouwwerken respectievelijk windturbines geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor het radarbeeld. Op basis van artikel 4.28 Omgevingsbesluit is de Minister van Defensie adviseur over een aanvraag omgevingsvergunning. Voor dergelijke bouwwerken kan daarin worden voorzien door het opnemen van een extra beoordelingsregel in paragraaf 4.2.4 van het omgevingsplan. Vooralsnog bestaat hiertoe geen aanleiding.

9.2.13.6 Landelijke fietsen wandelroutes

In artikel 5.161b van het Besluit kwaliteit leefomgeving is een instructieregel opgenomen over landelijke fietsen wandelroutes. Dit artikel bepaalt dat als een omgevingsplan voorziet in nieuwe ontwikkelingen die bepaalde landelijke fietsen wandelroutes kunnen doorsnijden, het belang van de instandhouding van die fietsen wandelroutes bij de vaststelling van dat omgevingsplan wordt betrokken. De instructieregel is niet van toepassing op ontwikkelingen die op het moment van inwerkingtreden van deze bepaling al zijn toegestaan op grond van een omgevingsplan of op grond van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (zie artikel 5.149 Besluit kwaliteit leefomgeving).

De betreffende fietsen wandelroutes zijn aangewezen in bijlage XVI bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor de betreffende fietsen wandelroutes is in de Omgevingsregeling geen geometrische begrenzing vastgelegd. In Amsterdam gaat het om de volgende routes:

- Landelijke fietsroute LF1 Zuiderzeeroute;
- Landelijk wandelroute LAW 1-3 Floris V-pad;
- Landelijk wandelroute LAW 2 Trekvogelpad;
- Landelijke wandelroute LAW 7-1 Pelgrimspad deel 1;
- Landelijk wandelroute LAW 8 Zuiderzeepad;
- Landelijk wandelroute LAW 15 Westerborkpad.

Het belang van de instandhouding van de landelijke fietsen wandelroutes is niet absoluut. Dat wil zeggen dat het belang altijd afgewogen moet worden tegen andere maatschappelijke belangen zoals (overweg)veiligheid. De doelstelling van de regel is dus dat de instandhouding van de aangewezen landelijke fietsen wandelroutes een plek heeft in de besluitvorming van het omgevingsplan.

Wanneer bij een toekomstige wijziging van het omgevingsplan wordt voorzien in nieuwe ontwikkelingen die een van de genoemde landelijke fietsen wandelroutes kunnen doorsnijden, zal het belang van de instandhouding van de betreffende route in de besluitvorming moeten worden betrokken.

9.2.14 Gebruik van bouwwerken (aanwijzing woningbouwcategorieën)

Paragraaf 5.1.7a van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels over het gebruik van bouwwerken. Artikel 5.161c van het besluit bepaalt dat een omgevingsplan dat bouwactiviteiten toelaat waarvoor op grond van artikel 13.11, eerste lid, van de wet kosten moeten worden verhaald, voor bepaalde categorieën van woningen regels over te realiseren categorieën woningen kan bevatten. De instructieregel is alleen van toepassing op nieuwe bouwen gebruiksmogelijkheden in het omgevingsplan. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar pagina 83 en verder van de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet (Staatsblad 2020, 532).

Artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt in welk geval regels over bijzondere woningbouwcategorieën in een omgevingsplan mogen worden gesteld. Dit is het geval als een omgevingsplan bouwactiviteiten toelaat waarvoor op grond van artikel 13.11, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals ingevoegd met de Aanvullingswet grondeigendom, verplicht kosten moeten worden verhaald. De instructieregel is dus gericht op percelen waar kostenverhaal van toepassing is, zoals eigen grond. De regeling is niet van toepassing op gronden die de gemeente in eigendom heeft of in erfpacht uitgeeft, omdat kostenverhaal en eisen aan de woningbouwcategorie dan kunnen worden geregeld bij de gronduitgifte of via de erfpachtakte.

Artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt dat in een omgevingsplan in dit geval regels mogen worden gesteld op grond waarvan er woningen van bepaalde categorieën moeten worden gerealiseerd. Hiermee is een voortzetting beoogd van de systematiek in de Wet ruimtelijke ordening, waarin in een bestemmingsplan en exploitatieplan – naast regels over kostenverhaal – ook regels over woningbouwcategorieën kunnen worden gesteld. Op grond van artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving kunnen regels over te realiseren woningen ook voor kostenverhaalplichtige activiteiten worden gesteld als het kostenverhaal bij de toelating van die activiteiten niet publiekrechtelijk wordt geregeld. Bijvoorbeeld als het kostenverhaal volledig via privaatrechtelijke overeenkomsten is verzekerd.

Het aanwijzen van doelgroepen waarvoor de woningen in stand worden gehouden zal plaatsvinden via het omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor het bepalen van de termijnen waarvoor woningen als sociale huurwoningen, sociale koopwoningen of geliberaliseerde woningen voor middenhuur in stand worden gehouden. De termijnen die in het omgevingsplan kunnen worden gesteld, zijn in het derde lid begrensd. Het opnemen in het omgevingsplan is een wijziging ten opzichte van het Besluit ruimtelijke ordening, dat uitgaat van het omschrijven van doelgroepen in een gemeentelijke verordening.

Als in het omgevingsplan nieuwe bouw- of gebruiksmogelijkheden worden opgenomen wordt bepaald of gelijktijdig regels over woningbouwcategorieën moeten worden opgenomen. Daarbij zal worden betrokken of er voor het kostenverhaal een privaatrechtelijke overeenkomst wordt afgesloten of een kostenverhaalsgebied zal worden aangewezen in het omgevingsplan (zie hoofdstuk 8 van de regels van het omgevingsplan).

9.2.15 Bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen

Paragraaf 5.1.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels over het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen. Artikel 5.162 van het besluit bepaalt dat voor zover een omgevingsplan voorziet in nieuwe ontwikkelingen met gevolgen voor de inrichting van de openbare buitenruimte, in het omgevingsplan rekening wordt gehouden met het belang van het bevorderen van de toegankelijkheid van die openbare buitenruimte voor personen met een functiebeperking. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar paragraaf 8.1.10 van de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, 292).

De instructieregel brengt mee dat bestuursorganen als zij nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken het belang van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen met een beperking moeten afwegen tegen de overige betrokken belangen. De tekst van artikel 5.162 brengt tot uitdrukking dat gemeenten met inachtneming van, vaak al bestaand, beleid het belang van toegankelijkheid kan meewegen met het oog op een gelijkwaardige wijze van gebruikmaking van de openbare ruimte door een ieder. Zo kan bij regels in het omgevingsplan over de inrichting expliciet aandacht worden besteed aan de toegankelijkheid voor mensen in een rolstoel en mensen met bijvoorbeeld visuele beperkingen. Vaak hebben gemeenten een beleidsplan voor de kwaliteit van openbare ruimten waarbij ook vaak al aandacht is besteed aan mindervaliden. Als maatregelen nodig zijn kunnen deze geborgd worden in de regels van het omgevingsplan. De 'Integrale toegankelijkheidsstandaard' (ITS) wordt hierbij betrokken voor zover die gaat over de openbare buitenruimte. In de ITS zijn algemene toegankelijkheidsrichtlijnen en normen omgewerkt naar bouwtechnische eisen die kunnen worden toegepast bij ontwerp en realisatie van integraal

toegankelijke projecten. Het gaat er in de openbare buitenruimte, die heel divers is, niet om dat de ITS naar de letter wordt toegepast, maar dat deze behulpzaam is bij het maken van een afweging welke onderdelen van de openbare ruimte voor een ieder toegankelijk moeten zijn en tot welke regels dit in het omgevingsplan leidt. Daarnaast heeft bijvoorbeeld ook het kennisplatform CROW-richtlijnen voor integrale toegankelijkheid van de openbare buitenruimte.

Er is gegeven de huidige praktijk geen aanleiding regels op te nemen te bevordering van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen. Of bij een wijziging van het omgevingsplan waarmee nieuwe ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt die gevolgen hebben voor de inrichting van de openbare buitenruimte maatregelen in de vorm van regels nodig zijn, moet per afzonderlijk wijzigingsbesluit worden beoordeeld.

9.2.16 De uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving

9.2.16.1 Voorkomen belemmeringen gebruik en beheer hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen

Artikel 5.163 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een instructieregel over het voorkomen belemmeringen gebruik en beheer hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen. Het artikel bepaalt dat in een omgevingsplan dat van toepassing is op de hoofdspoorweginfrastructuur of op een weg in beheer bij het Rijk geen regels worden gesteld die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van die infrastructuur belemmeren. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregels dan hieronder gegeven, wordt verwezen naar de artikelgewijze toelichting in de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, 292).

Doel van deze instructieregel is onder meer om een veilig gebruik en een efficiënte wijze van beheer en onderhoud van die (spoor)wegen te verzekeren, fysieke wijzigingen mogelijk te maken binnen het bestaande profiel en het gebruik niet te beperken. Deze instructieregel ziet op alle regels in het omgevingsplan die het gebruik, de instandhouding, de verbetering en de vernieuwing van hoofdspoorweginfrastructuur en wegen in beheer bij het Rijk rechtstreeks belemmeren, ongeacht het oogmerk daarvan. Het ziet dus niet alleen op het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet, maar ook op andere regels in het omgevingsplan zoals lokale omgevingswaarden en maatwerkregels over activiteiten. Een eventuele lokale omgevingswaarde voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit dient dus zo gesteld te worden dat deze het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van een rijksweg niet rechtstreeks belemmert.

Gemeenten mogen op grond van artikel 5.163 van dit besluit geen eigen regels stellen die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van een rijksweg of hoofdspoorweg rechtstreeks belemmeren. Een regel die dat wel doet, is in strijd met artikel 5.163 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Bij elk besluit tot wijziging van het omgevingsplan dient (voor zover van toepassing) aan deze instructieregel uitvoering te worden gegeven.

9.2.16.2 Lokale spoorwegen binnen vervoerregio's

Artikel 5.164 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een instructieregel over het voorkomen belemmeringen gebruik en beheer van het lokaal spoor. Het artikel bepaalt dat in een omgevingsplan de geometrische begrenzing wordt vastgelegd van het beperkingengebied waarbinnen de vergunningplicht voor een beperkingengebiedactiviteit geldt volgens de aanwijzing van dit gebied op grond van artikel 12 van de Wet lokaal spoor door het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregel dan hieronder gegeven wordt verwezen naar de artikelgewijze toelichting bij dat artikel, en naar paragraaf 8.2.2 van de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad 2018, 292).

Op grond van artikel 12.27 van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van dit besluit uitvoering gegeven aan deze instructieregel. Met artikel 21.1 wordt voorzien in een regel waarmee de geometrische begrenzing van het beperkingengebied kan worden vastgelegd. Kortheidshalve wordt naar de artikelgewijze toelichting van dat artikel verwezen.

9.2.16.3 Lozen industrieel afvalwater in openbaar vuilwaterriool

Artikel 5.165 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een instructieregel over het lozen industrieel afvalwater in openbaar vuilwaterriool. De instructieregel heeft alleen betrekking op die gevallen die niet al onderworpen zijn aan een algemene regel uit het Besluit activiteiten leefomgeving of een omgevingsvergunningplicht. Gedacht kan worden aan lozingen van vet door horeca-activiteiten. De gemeente kan hiervoor regels stellen in het omgevingsplan.

Artikel 5.165 Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat bij het toelaten van lozen van industrieel afvalwater, anders dan van activiteiten waarop het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing is, wordt voldaan aan bepaalde

eisen van de richtlijn stedelijk afvalwater. De richtlijn vereist dat de kwaliteit van het stedelijk afvalwater in het vuilwaterriool gewaarborgd wordt, ook met het oog op de bescherming van de goede werking van het zuiveringtechnisch werk (geen schade aan het riool en geen hindernis voor de werking van de zuivering).

Aan deze instructieregel is uitvoering gegeven met de regels in paragraaf 9.3.2. Daarin is de zorgplicht voor het milieu zoals opgenomen in artikel 9.4 nader uitgewerkt voor lozingen. Tevens zijn specifieke lozingsregels opgenomen voor bepaalde activiteiten. In lijn met de zogenaamde voorkeursvolgorde zoals opgenomen in artikel 10.29a Wet milieubeheer zijn er regels gesteld om te zorgen dat er zo min mogelijk afvalwater ontstaat, en dat het afvalwater dat ontstaat zo min mogelijk verontreinigingen bevat. Tevens zijn er regels die borgen dat het 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. Met deze regels wordt het vuilwaterriool en de zuivering voldoende beschermd.

9.2.16.4 Bebouwingscontour jacht

Artikel 5.165a van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een instructieregel over het aanwijzen van een bebouwingscontour jacht. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregel dan hieronder gegeven wordt verwezen naar paragraaf 8.2.3 van de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet (Staatsblad 2021, 22, p. 340).

Om redenen van veiligheid mag er geen jacht plaatsvinden direct bij of tussen bebouwing. Artikel 11.71, vierde lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving verbiedt dat. Het is de gemeente die op grond van artikel 5.165a van het Besluit kwaliteit leefomgeving de desbetreffende 'bebouwingscontour jacht' aanwijst. De regeling is een voortzetting van de bepalingen die voorheen waren gesteld in artikel 3.21, derde lid, van de Wet natuurbescherming, en artikel 3.12, derde lid, aanhef en onder e, van het Besluit natuurbescherming. Bij de vaststelling van de bebouwingscontour jacht houdt de gemeenteraad rekening met het belang van veiligheid. De gemeenteraad heeft daarbij enige beoordelingsruimte. Uit de tekst van artikel 5.165a van het Besluit kwaliteit leefomgeving, waar dat bepaalt dat de bebouwingscontour moet aansluiten bij het stedelijk gebied en de lintbebouwing, en uit de omschrijving van het begrip 'stedelijk gebied' in de bijlage bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, blijkt echter dat het niet de bedoeling is dat de bebouwingscontour in belangrijke mate ook niet-bebouwd gebied met een landelijk karakter van het gemeentelijke grondgebied omvat, waardoor het gebruik van het jachtgeweer in de gemeente feitelijk onmogelijk zou worden gemaakt. In het kader van een zorgvuldige voorbereiding van dit onderdeel van het omgevingsplan ligt het in de rede dat de gemeente de faunabeheereenheid of wildbeheereenheid direct betrekt bij de voorbereiding van de vaststelling van de begrenzing van de bebouwingscontour jacht.

Artikel 21.3 is gereserveerd om aan deze instructieregel op enig moment uitvoering te geven. Zolang in het omgevingsplan geen bebouwingscontour jacht is aangewezen, geldt op grond van de bij besluit van de gemeenteraad aangewezen bebouwde kom, bedoeld in artikel 3.21, derde lid, van de Wet natuurbescherming, zoals dat artikel luidde onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 3.1 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, als bebouwingscontour jacht (artikel IV, derde lid, van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet).

9.2.16.5 Bebouwingscontour houtkap

Artikel 5.165b van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een instructieregel over het aanwijzen van een bebouwingscontour houtkap. Dat is nodig, omdat de regels in afdeling 11.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving uitsluitend gelden buiten het stedelijk gebied van gemeenten (artikel 11.111, tweede lid, aanhef en onder a, Besluit activiteiten leefomgeving). De grenzen daarvan – de 'bebouwingscontour kap' – worden door de gemeenteraad vastgesteld in het omgevingsplan. Voor een meer uitgebreide toelichting op de instructieregel dan hieronder opgenomen wordt kortheidshalve verwezen naar artikelgewijze toelichting in de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet (Staatsblad 2021, 22, p. 340 en verder).

Uit de tekst van artikel 5.165b, waar dat bepaalt dat de bebouwingscontour moet aansluiten bij het stedelijk gebied, blijkt dat het niet de bedoeling is dat de bebouwingscontour in belangrijke mate ook niet-bebouwd gebied met een landelijk karakter van het gemeentelijke grondgebied omvat, waardoor de regels van het Bal over de meldingsplicht van houtkap en de herbeplantingsplicht zinledig zouden worden. Ten aanzien van het stellen van regels door gemeenten in het omgevingsplan over houtopstanden binnen de bebouwingscontour houtkap gelden geen beperkingen. Gemeenten kunnen regels over het vellen van houtopstanden en herbeplanten na het vellen of tenietgaan van houtopstanden buiten de bebouwingscontour wel stellen uit andere oogmerken dan natuurbescherming, behoud van het bosareaal in Nederland of bescherming van landschappelijke waarden.

Dergelijke regels zijn nu ook ogenomen in de gemeentelijke Bomenverordening 2014. Op enig moment zal deze verordening gedeeltelijk of geheel opgaan in het omgevingsplan. Hoofdstuk 11 is daarvoor gereserveerd. In de

Bomenverordening 2014 is ook een bepaling omtrent de bebouwde kom opgenomen. Het ligt voor de hand de aanwijzing van de bebouwingscontour houtkap in hoofdstuk 11 op te nemen. Zolang in het omgevingsplan geen bebouwingscontour houtkap is aangewezen, geldt de bij besluit van de gemeenteraad aangewezen bebouwde kom, bedoeld in artikel 4.1, onder a, van de Wet natuurbescherming, zoals dat artikel luidde onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 3.1 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, als bebouwingscontour houtkap (artikel IV, vierde lid, van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet).

Op 14 september 2016 heeft de gemeenteraad besloten tot het 'Wijzigen van de Bomenverordening 2014 en intrekken van de bomenverordeningen van de bestuurscommissies' (Gemeenteblad 2016, 137183). In onderdeel 'F Bij Artikel 2 Bepalen bebouwde kom' is als volgt besloten: 'De gemeenteraad van Amsterdam heeft een besluit genomen waarbij de bebouwde kom gelijk komt te lopen met de gemeentegrens van Amsterdam zodat de Boswet nergens in de plaats treedt van de Bomenverordening van de centrale stad'. Op 1 januari 2017 is de Boswet opgegaan in de Wet natuurbescherming.

9.3 Instructieregels provinciale verordening

9.3.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de provinciale instructieregels voor het omgevingsplan die zijn opgenomen in de provinciale omgevingsverordening Noord-Holland 2022 (Omgevingsverordening NH2022). Artikel 2.6 van de Omgevingswet bepaalt dat Provinciale Staten één omgevingsverordening vaststellen waarin de provinciale regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Artikel 2.23 van de Omgevingswet bevat de grondslag om instructieregels op te nemen over gemeentelijke omgevingsplannen.

Provincie Noord-Holland heeft de ambities voor de fysieke leefomgeving opgenomen in een omgevingsvisie. De hoofdambitie van de Omgevingsvisie NH2050 is een evenwichtige balans tussen economische groei en leefbaarheid. Om de lange termijn ambities waar te maken zet de provincie Noord-Holland onder andere programma's en projecten in en onderzoekt nieuwe vormen van samenwerking om samen met partners maatschappelijke opgaven te slechten. De sturingsfilosofie zoals deze in de Omgevingsvisie is verwoord gaat uit van het principe 'Lokaal wat kan, regionaal wat moet', gelet op de diversiteit aan regio's, om ruimte te bieden aan maatwerk en om vorm te kunnen geven aan een wendbare samenleving. Hierbij staat de opgave centraal. Dat bepaalt de wijze van sturing en samenwerking.

De Omgevingsverordening bevat juridische regels en geeft de weerslag van de afweging tussen ruimte voor ontwikkelingen en bescherming. De regels geven de kaders waarbinnen deze ruimte voor afweging en maatwerk mogelijk is. De regels zijn er onder andere op gericht om zoveel mogelijk binnenstedelijk te verdichten en het landschap te behouden en beschermen. Dat wil niet zeggen dat er niets mogelijk is in het landelijk gebied, maar het vraagt wel om een goede onderbouwing en landschappelijke inpassing. Voor gebieden met grotere landschappelijke, ecologische, aardkundige en cultuurhistorische waarde, is deze bewijslast logischerwijs zwaarder.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wettelijke grondslag van de omgevingsverordening en worden de provinciale instructieregels voor het omgevingsplan op hoofdlijnen beschreven. Voor een gedetailleerde uitleg wordt verwezen naar de toelichting van de provinciale Omgevingsverordening NH2022.

In afdeling 6.2 van de Omgevingsverordening NH2022 zijn de instructieregels voor de gemeentelijke omgevingsplannen opgenomen. Op grond van artikel 5.21, tweede lid, van de Omgevingswet en artikel 8.0b van het Besluit kwaliteit leefomgeving gelden deze instructieregels ook als beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

In de instructieregels voor omgevingsplannen wordt genuanceerd omgegaan met de bestaande belangen verbonden aan al aanwezige bebouwing en activiteiten. In veel gevallen is daarbij sprake van zogenoemde eerbiedigende werking, waarbij de instructieregel alleen werkt voor nieuwe situaties. In andere gevallen is het de bedoeling dat de instructieregel ook voor bestaande situaties gaat gelden.

In de Omgevingsverordening NH2022 is een ontheffingsbevoegdheid opgenomen gebaseerd op artikel 2.32, eerste lid, van de Omgevingswet. Kern van deze regeling is dat in bijzondere gevallen het onverkort toepassen van de provinciale regels kan leiden tot een onevenredig nadeel bij de verwezenlijking van gemeentelijk beleid en daarom ontheffing mogelijk is.

Bij de Omgevingsverordening NH2022 horen een voorbereidingsbesluit en delegatiebesluit. Daar waar Gedeputeerde Staten in het delegatiebesluit NH2022 worden gedelegeerd om nadere (inhoudelijke) regels te stellen, zijn deze regels opgenomen in bijlage 10 van de verordening.

Voor geitenhouderijen, windturbines en provinciale monumenten is er een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16, eerste lid, van de Omgevingswet genomen. De reden hiervoor is dat de Omgevingsverordening NH2022 over deze onderwerpen een aantal instructieregels bevat ter vervanging van bestaande rechtstreeks werkende regels uit de Omgevingsverordening NH2020. Aangezien deze instructieregels nog niet zijn verwerkt in omgevingsplannen is het wenselijk om tot het moment dat gemeenten deze instructieregels hebben verwerkt in hun omgevingsplannen voorbeschermingsregels te stellen. Deze voorbeschermingsregels zullen direct onderdeel uitmaken van de omgevingsplannen vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

9.3.2 Stedelijke functies

Eén van de ontwikkelprincipes uit de Omgevingsvisie NH2050 is dat wonen en werken zoveel mogelijk binnenstedelijk worden gerealiseerd en geconcentreerd. In de instructieregels zijn hiervoor in paragraaf 6.2.2 stedelijke functies instructieregels opgenomen voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen, voormalige agrarische bouwpercelen en kleinschalige ontwikkelingen (geen woningbouw) in het werkingsgebied Landelijk Gebied.

In Amsterdam (en in de gehele Metropoolregio Amsterdam) is er voor (kleinschalige)woningbouwontwikkelingen geen ruimte in landelijk gebied. Voor dergelijke kleine ontwikkelingen is binnenstedelijk voldoende ruimte te vinden. In specifieke gevallen, zoals voormalige agrarische bebouwing, is onder voorwaarden beperkt woningbouw mogelijk.

In de Omgevingsvisie NH2050 is de doelstelling opgenomen om vraag en aanbod van woon- en werklocaties kwantitatief en kwalitatief beter met elkaar in overeenstemming te brengen. Gekozen is voor het behouden van het metropolitane landschap, maar met toevoeging of verandering van functies. En om het landschap te sparen, is in de Omgevingsvisie gekozen voor verdichting van de bestaande kernen. Een zorgvuldig gebruik en verdeling van de schaarse ruimte is van belang. Voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen is daarom de instructieregel opgenomen dat daarvoor regionale afspraken nodig zijn. De regionale afspraken betreffen nieuwe stedelijke ontwikkelingen van woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties, detailhandel en overige stedelijke

voorzieningen. Voor bepaalde functies zijn daarnaast specifieke instructieregels opgenomen. Nieuwe detailhandel wordt bij voorkeur gevestigd bij bestaande winkelgebieden en mag niet leiden tot onaanvaardbare leegstand. Daarnaast worden er voorwaarden gesteld aan verblijfsrecreatie in Landelijk Gebied, logiesactiviteiten op bedrijventerreinen, de functies die zich kunnen vestigen op een industrieterrein van provinciaal belang zoals Westpoort, middelgrote en grote datacenters en woningen binnen de LIB5 zone rond Schiphol. Kleinschalige ontwikkelingen (geen woningbouw) in het werkingsgebied Landelijk Gebied zijn slechts toegestaan onder voorwaarden.

Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt voor nieuwe ontwikkelingen gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels uit de omgevingsverordening.

9.3.3 Duurzame energie

In de Omgevingsvisie NH2050 is de doelstelling opgenomen om ruimte te bieden aan onder meer energietransitie, in het licht van een duurzame economie, met innovatie als belangrijke motor. In het kader van het Klimaatakkoord zijn door gemeenten, waterschappen, de provincie, andere belanghebbenden en inwoners afspraken gemaakt over plekken in Noord-Holland waar duurzame energie met windturbines en zonnepanelen kan worden opgewekt. De zoekgebieden die daarvoor op basis van al deze gesprekken en onderzoeken in aanmerking komen zijn vastgelegd in de Regionale Energiestrategieën 1.0 voor Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid (RES'en). De provincie neemt de hieruit voortvloeiende afspraken, net als de gemeenten en waterschappen, op in haar regelgeving. Voor de provincie betekent dit dat de Omgevingsverordening NH2022 ruimte maakt voor de afspraken uit de RES'en; de RES'en worden leidend voor wind op land.

In paragraaf 6.2.3 zijn instructieregels opgenomen waar gemeenten aan moeten voldoen die in hun omgevingsplannen windturbines mogelijk maken binnen zoekgebieden wind en wind+zon die in de RES'en 1.0 zijn opgenomen. Zo krijgen gemeenten de mogelijkheden om te bepalen waar in de gemeente ruimte is voor windenergie. Buiten de RES zoekgebieden 1.0 wind en wind+zon zijn alleen kleine windturbines (tot 15 meter) op agrarische bouwpercelen toegestaan en mogen bestaande windparken onder voorwaarden worden vervangen/vernieuwd.

De beschermingsregimes, zoals de regels voor o.a. het Bijzonder Provinciaal Landschap, Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde en het Natuurnetwerk Nederland of natuurverbinding en stiltegebieden blijven van kracht. Hiervoor gelden instructieregels op basis van andere paragrafen van de omgevingsverordening.

Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt voor nieuwe ontwikkelingen gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels uit de omgevingsverordening.

9.3.4 Land en tuinbouw

In de Omgevingsvisie NH2050 is de doelstelling opgenomen om ruimte te bieden aan de ontwikkeling van onder meer duurzame landbouw, in het licht van het bereiken van een duurzame economie, met innovatie als belangrijke motor.

In paragraaf 6.2.4 zijn de instructieregels op genomen, waarbij de ruimtelijke inpassing van het agrarisch bouwperceel een leidend principe is. Alle bebouwing dient te worden geconcentreerd op het bouwperceel. Bij niet-agrarische bedrijfsactiviteiten is geregeld welke activiteiten zijn toegestaan. Met betrekking tot het toestaan van nieuwe bouwpercelen, uitbreiding van glastuinbouwbedrijven en het niet-agrarische bedrijfsactiviteiten als zelfstandig bedrijf, zijn regels opgesteld.

De intensieve veehouderij kan een grote impact hebben op de leefomgeving, door bijvoorbeeld geurhinder, uitstoot van fijnstof, ammoniak, zoönosen en endotoxinen. Ook is dierenwelzijn een onderwerp dat tot maatschappelijke discussies leidt. Om die redenen is een vergroting van het aandeel intensieve veehouderij niet gewenst. In artikel 6.43 is vastgelegd wat wel en niet wordt toegestaan met betrekking tot de intensieve veehouderij. Nieuwvestiging of omschakeling (geheel of gedeeltelijk) naar intensieve veehouderij is niet toegestaan. Enkel de intensieve veehouderijen gevestigd vóór 30 november 2011 mogen verplaatsen.

De provincie heeft per 12 december 2018 een verbod ingesteld op nieuwvestiging, uitbreiding van en omschakeling naar geitenhouderijen. Dit verbod is ingesteld vanwege het mogelijke risico voor de volksgezondheid van omwonenden die in de nabijheid van een geitenhouderij wonen. De oorzaak van de mogelijke risico's worden nog onderzocht. Het ingestelde verbod is gebaseerd op het zogenoemde voorzorgsbeginsel. In artikel 6.44 is de instructieregel voor gemeenten opgenomen, die in acht moet worden genomen bij het vaststellen van omgevingsplannen. Via het voorbereidingsbesluit is geregeld dat in de periode dat deze instructieregel nog niet is verwerkt in het omgevingsplan het verbod al van kracht is.

Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt voor nieuwe ontwikkelingen gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels uit de omgevingsverordening. Voor de begrippen voor agrarische activiteiten in het omgevingsplan wordt aangesloten bij de begrippen uit de omgevingsverordening. Intensieve veehouderij en geitenhouderijen zijn in de basisregeling omgevingsplan alleen mogelijk binnen een begrensd werkingsgebied.

9.3.5 Beschermd landelijk gebied

In de Omgevingsvisie NH2050 is opgenomen dat ontwikkelingen en beheer passend zijn bij de waarden, karakteristiek en het draagvermogen van het landschap. Noord-Holland kent een enorme variatie aan waardevolle landschappen. Voor de leefomgevingskwaliteit is in de Omgevingsvisie 2050 opgenomen dat het essentieel deze waarden en karakteristieken van landschap, natuur en cultuurhistorie te benoemen, te behouden, waar nodig adequaat te herstellen en waar mogelijk te versterken en te ontwikkelen. De gebieden waar behoud en versterking van natuur en landschap voorop staan vormen samen het beschermd landelijk gebied (BLG). In gebieden met een geringere aanwezigheid van natuuren landschappelijke waarden zijn meer mogelijkheden voor ontwikkelingen dan in het beschermd landelijk gebied (BLG).

In paragraaf 6.2.5 van de Omgevingsverordening NH2022 zijn instructieregels opgenomen voor drie algemene regimes:

- Natuurnetwerk Nederland (NNN)
- Bijzonder provinciaal landschap (BPL)
- Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde (UNESCO werelderfgoed)

Daarnaast zijn er instructieregels voor beschermde stiltegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden. De laatste komen niet voor binnen gemeente Amsterdam.

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is gericht op behoud en bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden van natuur en landschap. De bijzondere natuurwaarden en de enorme biodiversiteit van het NNN zijn van grote betekenis voor een gezonde leefomgeving. Per NNN-gebied zijn de wezenlijke kenmerken en waarden beschreven in een bijlage van de omgevingsverordening. Omgevingsplannen moeten gericht zijn op de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN of de natuurverbindingen. Ook moeten deze plannen verzekeren dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang van het natuurnetwerk Nederland en de natuurverbindingen niet achteruit gaan. Voor nieuwe activiteiten of wijziging van bestaande activiteiten bevat de omgevingsverordening een beschermende regeling die moet waarborgen dat er geen nadelige gevolgen zijn voor de wezenlijke kenmerken en waarden.

Het Bijzonder provinciaal landschap (BPL) omvat gebieden die landschappelijk, aardkundig, ecologisch of cultuurhistorisch van bijzondere waarde zijn én niet vallen binnen de NNN-begrenzing of benoemd zijn als

Provinciaal monument. Het BPL is beschreven in kernkwaliteiten per deelgebied. Voor gemeente Amsterdam gaat het om de gebieden Tuinen van West, Waterland, Amstelscheg en Vechtstreek Noord. In het BPL staat het behoud en versterken van de landschappelijke waarden en de betekenis van het landschap voor het aangrenzende stedelijk gebied centraal. In het BPL zijn ruimtelijke ontwikkelingen, met uitzondering van nieuwe stedelijke ontwikkelingen, toegestaan wanneer de beschreven kernkwaliteiten niet worden aangetast. Per locatie kan aan de hand van de kernkwaliteiten een zorgvuldige afweging worden gemaakt welke ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk en welke niet wenselijk zijn.

Het UNESCO werelderfgoed is gericht op de universele waarden van werelderfgoed en kan ook binnen het NNN of het BPL zijn gelegen. In de gemeente Amsterdam betreft dit instructieregels voor delen van de Stelling van Amsterdam in Noord en bij Weesp. De grachtengordel is ook aangewezen als UNESCO werelderfgoed, maar hierover zijn geen instructieregels opgenomen in de Omgevingsverordening NH2022.

Daarnaast gelden binnen Amsterdam instructieregels voor de stiltegebieden Ransdorp, Holysloot in Noord en het stiltegebied Vechtplassen en polders in Weesp. In het rapport Versterking stiltegebieden Noord-Holland 2017 dat is opgesteld in opdracht van de provincie wordt de kwaliteit van genoemde gebieden beoordeeld als goed. Nieuwe activiteiten in het omgevingsplan moeten rekening houden met een maximaal toelaatbare waarde in het stiltegebied van LAeq,24h = 35dB(A) op 50 m afstand vanaf de activiteit. De instructieregel is niet van toepassing op natuurlijke geluiden, waaronder ook gebiedseigen geluiden zoals agrarische bedrijven en tuinonderhoud.

Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt voor nieuwe ontwikkelingen gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels uit de omgevingsverordening.

9.3.6 Ruimtelijke inpassing in landelijk gebied

In de Omgevingsvisie NH2050 is als doelstelling opgenomen de unieke kwaliteiten van de diverse landschappen en de cultuurhistorie te benoemen, behouden en versterken. Ruimtelijke kwaliteit is daarbij het uitgangspunt. Er wordt onderscheid gemaakt in draagvermogen van de verschillende landschappen.

In paragraaf 6.2.6 van de Omgevingsverordening NH2022 zijn instructieregels opgenomen voor de ruimtelijke inpassing. De Leidraad Landschap en Cultuurhistorie (Leidraad) is een van de provinciale instrumenten om te kunnen sturen op Ruimtelijke kwaliteit. De Leidraad wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten en beschrijft de provinciale belangen ten aanzien van landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

De paragraaf regelt dat de ambities en ontwikkelprincipes, zoals die zijn beschreven voor de verschillende ‘ensembles en structuren’ in de Leidraad, richtinggevend zijn (‘rekening houden met’). Hier kan slechts gemotiveerd van worden afgeweken. De ontwikkelprincipes die als ‘kans’ gemarkeerd staan, zijn inspirerend (‘betrekken bij’). Er moet aandacht aan worden besteed, maar het aspect heeft geen bijzondere, verzwaarde status. Ditzelfde geldt voor de analyse en ontstaansgeschiedenis.

Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt voor nieuwe ontwikkelingen gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels uit de omgevingsverordening.

9.3.7 Cultureel erfgoed

In de Omgevingsvisie NH2050 is de doelstelling opgenomen ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren, onder voorwaarde van behoud en ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit en het benoemen, behouden en versterken van de unieke kwaliteiten van de diverse landschappen en de cultuurhistorie.

Het provinciale erfgoedregister is momenteel samengesteld uit monumenten die van bovenlokaal belang zijn, passend binnen de zogenoemde structuren van provinciaal belang zoals deze nu opgenomen zijn in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie.

Binnen gemeente Amsterdam zijn in de Omgevingsverordening NH2022 provinciale monumenten aangeduid, waaronder de Noorder IJ-en Zeedijken. Gemeenten zijn bevoegd om aanvragen voor omgevingsvergunningen voor activiteiten af te handelen die zien op wijzigingen van een provinciaal monument. Hetzelfde geldt voor toezicht en handhaving met betrekking tot provinciale monumenten. De provincie heeft daarom in paragraaf 6.2.7 van de Omgevingsverordening NH2022 instructieregels opgenomen om gemeenten in het omgevingsplan een vergunningenstelsel voor provinciale monumenten te laten opnemen. Voor de periode die gemeenten nodig hebben om deze instructieregels uit te voeren, gelden voorbeschermingsregels op grond van een voorbereidingsbesluit.

Ook zijn er instructieregels opgenomen om gemeenten in het omgevingsplan een vergunningplicht te laten opnemen op grond waarvan het verboden is om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning in een provinciaal beschermde structuur een bouwwerk te slopen. Dat hoeft alleen voor zover in de

omgevingsverordening ergens binnen het plangebied een werkingsgebied Cultureel Erfgoed provinciaal beschermde structuur geldt. Dat is binnen Amsterdam nergens het geval.

Aan de instructieregel voor een vergunningstelsel voor provinciale monumenten is uitvoering gegeven met afdeling 10.2.

9.3.8 Klimaatadaptatie

In de Omgevingsvisie NH2050 is de doelstelling opgenomen van een klimaatbestendig en waterrobuust Noord-Holland. Dat geldt voor stad, land en infrastructuur. Het gaat om het voorbereid zijn op wateroverlast, hittestress, verdroging en verzilting en het beperken van de gevolgen van overstromingen.

De instructieregels zijn opgenomen in paragraaf 6.2.8 van de Omgevingsverordening NH2022. De provincie vraagt gemeenten om in omgevingsplannen de risico's ten aanzien van klimaatverandering in beeld te brengen voor nieuwe ontwikkelingen. Dit kunnen risico's zijn voor het plan zelf en ook voor de omgeving. De instructie die in dit artikel wordt gegeven is een procesmatige verplichting, het artikel geeft geen verbod tot bepaalde ontwikkelingen. Het beschrijft hoe moet worden gehandeld en dat een gemotiveerde afweging moet worden gemaakt die voorkomt dat bij nieuwe ontwikkelingen kansen op klimaatadaptatie onbenut blijven.

Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt voor nieuwe ontwikkelingen gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels uit de omgevingsverordening.

9.3.9 Provinciale wegen

Paragraaf 6.2.9 van de Omgevingsverordening NH2022 stelt dat omgevingsplannen die (mede) zien op een provinciale weg geen regels mogen bevatten die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van die provinciale weg kunnen belemmeren.

Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt voor nieuwe ontwikkelingen gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels uit de omgevingsverordening.

9.3.10 Regionale luchthavens

Paragraaf 6.2.10 van de Omgevingsverordening NH2022 bepaalt dat de regels in deze afdeling zien op de milieugebruiksruimte en de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthavens van regionale betekenis met luchthavenbesluit ex afdeling 8.3.2 van de Wet luchtvaart.

Binnen de gemeente Amsterdam betreft het luchthaven Heliport aan de Hornweg op industrieterrein Westpoort. De regels ten aanzien van Luchthaven Heliport Amsterdam in de omgevingsverordening,

voortkomend uit het Luchthavenbesluit Heliport Amsterdam, hebben de werking van een voorbereidingsbesluit als bedoeld artikel 4.16 lid 1 van de Omgevingswet. Dit betekent dat deze regels direct werken totdat de gemeenteraad deze verwerkt in een omgevingsplan. Bij vaststelling van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, moet de gemeente de bepalingen in het luchthavenbesluit in acht nemen.

Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt voor nieuwe ontwikkelingen gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels uit de omgevingsverordening.

9.3.11 Regionale waterkeringen

In paragraaf 6.2.11 van de Omgevingsverordening NH2022 is de instructieregel opgenomen dat in het omgevingsplan de regionale waterkering als wordt beschermd en een beschermingszone wordt opgenomen in het omgevingsplan.

Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt voor nieuwe ontwikkelingen gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels uit de omgevingsverordening.

9.4 Overige wetgeving met regels, vergelijkbaar met instructieregels over het omgevingsplan

9.4.1 Wet luchtvaart

De Wet luchtvaart stelt regels aan luchtvaartverkeer. Op grond van die wet worden onder meer ruimtelijke beperkingen gesteld in verband met vliegveiligheid, veiligheid van de omgeving en geluidbelasting. De ruimtelijke

beperkingen zijn uitgewerkt in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) en in luchthavenbesluiten van de provincie als het gaat om luchthavens van regionale betekenis.

Luchthavenindelingbesluit Schiphol

In het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) het beperkingengebied van luchthaven Schiphol en de erbij horende beperkende regels vastgesteld.

Binnen het beperkingengebied zijn verschillende zones aangewezen. Voor de gemeente Amsterdam zijn de volgende zones relevant.

- Binnen het beperkingengebied externe veiligheid (zogenaamde LIB3 gebied) zijn zeer kwetsbare, kwetsbare of beperkt kwetsbare gebouwen of kwetsbare of beperkt kwetsbare locaties in principe niet toegestaan, behoudens bestaand gebruik. Nieuwe beperkt kwetsbare gebouwen of locaties met een kantoor- of industriefunctie zijn toegestaan, mits het aantal werknemers dat er verblijft niet meer dan 22 per hectare bedraagt.
- Binnen het beperkingengebied geluid (LIB4) zijn in principe geen geluidgevoelige gebouwen toegestaan, met uitzondering van bestaand gebruik en kleinschalige ontwikkelingen (maximum 25 woningen binnen bestaand stedelijk gebied).
- Binnen het afwegingsgebied geluid en externe veiligheid (LIB5, voorheen bekend als 20Kezone) geldt: o geen nieuwe woningbouwlocaties buiten bestaand stedelijk gebied; o er wordt rekening gehouden met de mogelijke gevolgen van een vliegtuigongeval.
- Voor gebouwen geldt een maximale bouwhoogte zoals aangegeven op de kaart ‘maatgevende kaart toetshoogtes’ (bijlage 4), tenzij het gaat om een expliciet uitgezonderde bouwplan zoals opgenomen in bijlage 7.
- Voor gebouwen geldt eveneens een maximale bouwhoogte zoals aangegeven op de kaart ‘toetshoogte radar’ (bijlage 4a), tenzij het gaat om een expliciet uitgezonderde bouwplan zoals opgenomen in bijlage 8 of 8a of de Inspectie Leefomgeving en Transport een positief advies had afgegeven.

Bij het wijzigen van een omgevingsplan of bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit binnen het beperkingengebied worden de regels van het Luchthavenindelingbesluit in acht genomen. Het is mogelijk om van de regels van het Luchthavenindelingsbesluit af te wijken indien de verantwoordelijke minister een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven.

Bij het wijzigen van een omgevingsplan binnen het beperkingengebied van Schiphol wordt aangegeven op welke wijze de regels de Wet luchtvaart en het Luchthavenindelingsbesluit in acht zijn genomen.

Luchthavenbesluiten

Provinciale staten stellen luchthavenbesluiten vast voor overige burgerluchthavens van regionale betekenis. Vaststelling van een luchthavenbesluit voor een luchthaven is vereist indien buiten het luchthavengebied het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven. Het Besluit burgerluchthavens bepaalt welke beperkingengebieden in het luchthavenbesluit worden aangewezen in verband met externe veiligheid, geluidbelasting en vliegveiligheid en welke beperkingen in die gebieden gelden.

Bij het wijzigen van een omgevingsplan of bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit binnen het beperkingengebied worden de regels van een luchthavenbesluit in acht genomen. Het is mogelijk om van de regels van het luchthavenbesluit af te wijken indien gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar hebben afgegeven.

Bij het wijzigen van een omgevingsplan binnen het beperkingengebied een luchthaven met een luchthavenbesluit wordt aangegeven op welke wijze de regels de Wet luchtvaart, Besluit burgerluchthavens en het luchthavenbesluit in acht zijn genomen.

10 Inhoudelijke thema's

10.1 Het gebruik van gronden en bouwwerken

Het omgevingsplan bevat, net als voorheen het bestemmingsplan, regels over het gebruik van gronden en bouwwerken. Deze regels zijn verdeeld over twee hoofdstukken. Hoofdstuk 3 bevat algemene regels over het gebruik van gronden en bouwwerken. Deze regels gelden in principe overal en voor iedereen binnen Amsterdam. Ze zijn in beginsel ook niet beperkt tot een specifiek gebruiksdoel. Wel is het toepassingsbereik van bepaalde onderdelen beperkt tot specifieke gebieden of situaties.

Hoofdstuk 2 daarentegen, dat regels bevat over het gebruiksdoel van gronden en bouwwerken, bevat uitsluitend locatiegerichte regels. Met die locatiegerichte regels wordt bepaald welk gebruik op een bepaalde plek in de stad is toegestaan. Dat wordt gekoppeld aan gebruiksdoelen van locaties.

Een groot deel van de regels in hoofdstuk 3 en heel hoofdstuk 2 bevat regels over onderwerpen die voorheen in bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen werden geregeld. Met de regels in deze hoofdstukken worden gebiedsgewijs alle regels over gebruik uit die ruimtelijke plannen vervangen. De regels zijn daarvoor niet volledig. Het zal veelvuldig voorkomen dat voor het vervangen van een specifiek ruimtelijk plan aanvullende regels nodig zijn. Die kunnen dan aan het omgevingsplan worden toegevoegd (zie meer uitgebreid paragraaf 6.3 van deze toelichting).

Voor een meer inhoudelijke toelichting op beide hoofdstukken wordt kortheidshalve verwezen naar de nadere toelichting per hoofdstuk, opgenomen in hoofdstuk 11 van deze toelichting.

10.2 Het bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken

Het omgevingsplan bevat, net als voorheen het bestemmingsplan, ook ruimtelijke regels over bouwwerken. Daarmee wordt bepaald waar ze mogen komen, in welke omvang, enzovoort. Deze ruimtelijke regels over bouwwerken zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

Naast deze ruimtelijke regels over bouwwerken staan in hoofdstuk 4 regels over activiteiten met betrekking tot bouwwerken. Allereerst is daarin een vergunningplicht opgenomen die van toepassing is op het bouwen van een bouwwerk, en op het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk. Deze vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken is opgenomen in 4.2. De vergunningplicht komt deels in de plaats van de vergunningplicht voor het bouwen van een bouwwerk, zoals die in de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was opgenomen. Ook bevat dat hoofdstuk regels over het slopen van een bouwwerk. Deze zijn opgenomen in afdeling 4.3. Deze regeling komt in de plaats van de sloopvergunningplicht, zoals die is opgenomen in artikel 21 van de gemeentelijke erfgoedverordening. Tot slot bevat afdeling 4.4 overige algemene regels over bouwwerken en activiteiten met betrekking tot bouwwerken. Daarin het voorzien in een grondslag voor repressief welstandstoezicht, en is een regeling opgenomen met betrekking tot hemelwaterberging.

Voor een meer inhoudelijke toelichting op beide hoofdstukken wordt kortheidshalve verwezen naar de nadere toelichting per hoofdstuk, opgenomen in hoofdstuk 11 van deze toelichting.

10.3 Het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

Het omgevingsplan bevat, net als voorheen het bestemmingsplan, zogenoemde aanlegvergunningstelsels. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 6. 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*.

Voor een meer inhoudelijke toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar de nadere toelichting per hoofdstuk, opgenomen in hoofdstuk 11 van deze toelichting.

10.4 Het uiterlijk en de plaatsing van bouwwerken (voorheen welstand)

Onder oud recht beoordeelde de gemeente bij nieuwbouw of verbouw met een welstandstoets of het bouwwerk paste in de omgeving. Dit gebeurde op basis van de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Daarbij gold de welstandsnota als beoordelingskader. De welstandsnota volgt uit het toenmalig artikel 12a, lid 1 van de Woningwet. Hierin stond dat bestaande en nieuwe bouwwerken niet in strijd mochten zijn met redelijke eisen van welstand. Nadat de Omgevingswet in werking is getreden, zijn de artikelen over welstand in de Woningwet vervallen. Voor de welstandsnota geldt overgangsrecht.

Onder de Omgevingswet loopt het welstandstoezicht via het omgevingsplan. 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.

In het omgevingsplan zijn beoordelingsregels voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken met betrekking tot uiterlijk en plaatsing van bouwwerken opgenomen in paragraaf 4.2.4.3. Daarbij is bepaald dat die beoordeling plaatsvindt volgens de criteria van de beleidsregels,

bedoeld in artikel 4.19 van de Omgevingswet. Dat staat in het derde lid van artikel 4.24 van de planregels. Het vierde lid bepaalt dat dit, zolang de welstandsnota nog niet is vervangen, gebeurd aan de hand van de welstandsnota.

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 5.5 tot en met afdeling 5.8 of een nog niet vervangen ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan, 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 5.5 tot en met afdeling 5.8 of een nog niet vervangen ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan, 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.

Excessenregeling voor bestaande bouwwerken en vergunningvrije bouwwerken

Voor bestaande bouwwerken en bouwwerken waarvoor de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt, geldt net als onder oud recht een excessenregeling. Voor vergunningvrije bouwwerken is dat nodig omdat die niet vooraf door de gemeenten worden getoetst op welstand. Daartoe was in artikel 22.7, dat bij wijze van bruisschat onderdeel is geworden van het omgevingsplan, bepaald dat de volgende bouwwerken niet in ernstige mate in strijd mogen zijn met redelijke eisen van welstand:

- bestaande bouwwerken, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, en
- te bouwen bouwwerken waarvoor geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit nodig is

Bij een welstandsexces is er ernstige strijd met redelijke eisen van welstand. Dus buitensporigheden in het uiterlijk, die ook voor niet-deskundigen duidelijk zijn. Eventuele welstandsexcessen kan de gemeente via het zogeheten

repressief welstandstoezicht aanpakken. Repressief welstandstoezicht wil zeggen dat de gemeente kan handhaven en zo aan de ongewenste situatie een einde kan maken.

Het genoemde artikel 22.7 is omgezet naar artikel 4.108. Het begrippengebruik is daarbij omgezet naar nieuw recht.

10.5 Parkeernormering voor auto's en normering fietsstalling

10.5.1 Parkeernormering voor auto's

De gemeente Amsterdam voert al jaren parkeerbeleid. Parkeerbeleid heeft invloed op de bereikbaarheid en leefbaarheid in de stad. Dit onder meer vanuit het idee dat minder auto's op straat leidt tot meer ruimte voor voetgangers en fietsen en een aantrekkelijkere openbare ruimte voor bewoners, bezoekers en ondernemers. Daarnaast willen ondernemers en bewoners ook een bereikbare stad, een stad waar ze hun auto kwijt kunnen en klanten een parkeerplek kunnen vinden. Minder auto's op straat en tegelijkertijd een goede (auto)bereikbaarheid van de stad, het lijken tegenstrijdige doelstellingen.

De gemeenteraad heeft op 8 juni 2017 de Nota Parkeernormen Auto vastgesteld. Deze nota is op 29 november 2017 gewijzigd vastgesteld (Gemeenteblad 2017, 229877, hierna: Nota parkeernormen). In de Nota parkeernormen staan beleidsregels en parkeernormen voor nieuwbouwen transformatieplannen. Autoparkeernormering helpt om de toekomstige parkeervraag in (ondergrondse) autoparkeergarages op te lossen, door ontwikkelaars te verplichten om bij nieuwbouw parkeergelegenheid op eigen terrein te realiseren. Niet voor alle functies geldt een minimumparkeernorm. Op de locaties waar geen minimumparkeernorm geldt en de ontwikkelaar ervoor kiest om geen autoparkeervoorzieningen te realiseren, geldt wel dat bewoners uitgesloten worden van een parkeervergunning voor het parkeren in de openbare ruimte. Aan dit beleid wordt met het omgevingsplan uitvoering gegeven.

Het omgevingsplan bevat regels die erin voorzien dat bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken wordt getoetst aan de van toepassing zijnde parkeernormen. Deze beoordelingsregels zijn opgenomen in subsubparagraaf 4.2.4.5.1. Daarnaast bevat het omgevingsplan regels met betrekking tot parkeernormen die betrekking hebben op het wijzigen van bestaand gebruik of het wijzigen van het bestaand aantal parkeerplaatsen op eigen terrein. Die regels zijn opgenomen in subparagraaf 3.2.3.1.

De regeling is een vertaling van het beleid zoals vastgesteld in de 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 2.3. Bij dat gebruik dient een bepaald aantal parkeerplaatsen beschikbaar te zijn op het eigen terrein.

Uitgangspunt voor de regeling is de bestaande situatie. De regels in subparagraaf 3.2.3.1 en subsubparagraaf 4.2.4.5.1 hebben betrekking op het wijzigen van die bestaande situatie, door hetzij het wijzigen van het bestaande gebruik of het bestaande aantal parkeerplaatsen, of door een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

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 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. Vanuit de regels gaat dus geen verplichting uit om een legaal ontstane situatie

bij wijziging van parkeernormen in overeenstemming te brengen met de nieuwe normen. Dit is expliciet bepaald in artikel 3.8.

Er worden in het omgevingsplan drie gevallen van wijziging onderscheiden, die 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 3.9 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 3.10 geeft hiervoor de regels.

Ten derde zullen er initiatieven zijn die voorzien in nieuwbouw of sloop-nieuwbouw. In dat geval zal (behoudens uitzonderingen) een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig zijn. Beoordelingsregels over parkeernormering zijn gesteld in subsubparagraaf 4.2.4.5.1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit 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 omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Nadat een bouwwerk is vergund en gerealiseerd is sprake van een bestaande situatie. Vanaf dat moment zijn de regels zoals gesteld in subparagraaf 3.2.3.1 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 verder 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, en dus welke normen daar gelden.

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.). De opsomming is dus 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-, Ben 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-, Bof C-locatie. Voor voorzieningen wordt verwezen naar de kencijfers van de CROW gecombineerd met de actuele Amsterdamse gegevens over de verkeersgeneratie van specifieke functies.

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.

10.5.2 Stallingsnormering voor fietsen

Op 14 maart 2018 heeft de gemeenteraad de Nota Parkeernormen Fiets en Scooter 2018 vastgesteld (Gemeenteblad 2018, nr. 183048). Met de Nota Parkeernormen Fiets en Scooter wordt voorkomen dat Amsterdammers hun fiets of scooter bij nieuwe woningen of voorzieningen in de openbare ruimte moeten stallen en zo een groot beslag leggen op die ruimte. Daarom worden er eisen gesteld bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Initiatiefnemers bij nieuwbouw en herontwikkeling moeten in hun plannen voldoende parkeervoorzieningen voor de fiets opnemen. Het vereiste aantal fietsparkeerplekken bepaalt de gemeente aan de hand van parkeernormen, die verschillen per functie en per zone. Deze normen worden vastgelegd in het omgevingsplan.

De Nota Parkeernormen Fiets en Scooter bevat beleidsregels voor de normering van fietsstallingsplaatsen. In de Nota Parkeernormen Fiets en Scooter is op pagina 10 aangegeven dat de beleidsregels in bestemmingsplannen (via een voorwaardelijke verplichting) juridisch worden verankerd. Voor scooters geldt de Nota Parkeernormen Fiets en Scooter als richtlijn (niet bindend), en is een juridische verankering in een bestemmingsplan niet aan de orde.

Met de komst van één omgevingsplan voor heel de gemeente kunnen de normen voor plaatsen voor fietsstalling 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 in combinatie met het Besluit 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 Fiets en Scooter worden twee verschillende beoordelingssituaties onderscheiden: 1. Nieuwbouw: als een gebouw wordt gebouwd op een perceel zonder bebouwing.2. Herontwikkeling (c.q. transformatie/bestemmingswijziging): het bestaande gebouw krijgt een andere functie.

De voorgestelde regeling is dan ook gericht op wijziging van de bestaande situatie. Uitgangspunt van het beleid, en ook van de 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. Vanuit de regels gaat dus geen verplichting uit om een legaal ontstane situatie bij wijziging van parkeernormen in overeenstemming te brengen met de nieuwe normen. Dit is expliciet bepaald in artikel 3.14.

Er worden drie gevallen van wijziging onderscheiden, die 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 een herbestemming waarop de Nota Parkeernormen Fiets en Scooter van toepassing is. Voor die gevallen waarin het omgevingsplan reeds voorziet de nieuwe vorm van gebruik, bevat artikel 3.15 de regels voor deze wijziging.

Ten tweede is het mogelijk dat een initiatiefnemer het bestaande aantal plaatsen voor fietsstalling op eigen terrein wil wijzigen, zonder dat het gebruik op het perceel wijzigt. Deze vorm van wijziging wordt in de Nota Parkeernormen Fiets en Scooter niet expliciet genoemd, maar is wel relevant. Artikel 3.16 geeft hiervoor de regels.

Ten derde zullen er initiatieven zijn die voorzien in nieuwbouw of sloop-nieuwbouw. In dat geval zal (behoudens uitzonderingen) een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig zijn. Subsubparagraaf 4.2.4.5.2 bevat beoordelingsregels met betrekking tot normen voor plaatsen voor fietsstalling waaraan de vergunningaanvraag zal worden getoetst. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning voor

een omgevingsplanactiviteit tevens ziet op een ander dan het bestaand gebruik, dan kan sprake zijn van een wijziging van gebruik dat in de Nota Parkeernormen Fiets en Scooter als herbestemmen wordt gezien. De beoordeling aan de daarop van toepassing zijnde normen wordt in dat geval meegenomen bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Nadat een bouwwerk is vergund en gerealiseerd is sprake van een bestaande situatie. Vanaf dat moment zijn de regels zoals gesteld in subparagraaf 3.2.3.2 van toepassing.

Het zijn de hiervoor genoemde drie wijzigingen waarover in het omgevingsplan met betrekking tot plaatsen voor fietsstalling regels worden gesteld. Er wordt geen algemene regel gegeven die stelt dat bij planologisch gebruik aan de normen voor plaatsen voor fietsstalling 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 plaatsen voor fietsstalling geen regels, en dat is dus zonder meer toegestaan.

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 minimum aantal plaatsen voor fietsstalling dat bij het planologisch gebruik van gronden en bouwwerken op eigen terrein feitelijk beschikbaar dient te zijn ten behoeve van dat planologisch gebruik.De Nota Parkeernormen Fiets en Scooter is als beleidsregel vastgesteld en aldus van toepassing bij de beoordeling van buitenplanse omgevingsvergunningen.

Voor wat betreft de normen wordt voorgesteld de huidige normen over te nemen, en deze op te nemen in een bijlage bij de regels. Vanuit de regels wordt naar die bijlage verwezen. De bijlage maakt daarmee onderdeel uit van de regels.

De Nota Parkeernormen Fiets en Scooter kent drie zones die verschillen in intensiteit van het fietsgebruik. De indeling is als volgt:

- Zone 1 (hoog fietsgebruik):
- Amsterdam binnen de Ring A10 exclusief de Zuidas
- Amsterdam-Noord: Overhoeks, Tolhuistuin, Sixhaven en omgeving, IJplein, Hamerkwartier en NDSM-werf en omgeving
- Zone 2 (gemiddeld fietsgebruik):
- Zuidas en gebied tussen Zuidas en Gelderlandplein
- Ringzone West en omgeving station Sloterdijk
- Amsterdam-Noord: omgeving metrostation Noord en Oud-Noord
- Arenapoort-West
- Winkelcentra: Boven ‘t IJ/Buikslotermeerplein
- Osdorpplein en omgeving, Gelderlandplein
- Bijlmer Centrum en Arenagebied
- Zone 3 (laag fietsgebruik):
- Overig Amsterdam

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, en dus welke normen daar gelden.

Uitgangspunt bij die onderverdeling zijn de bestaande hoog, gemiddeld en laag fietsgebruik. Het is echter mogelijk dat bij nieuwe gebiedsontwikkelingen of transformatie op basis van een specifieke afweging andere normen, of bijvoorbeeld een gebiedsnorm, 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 voor plaatsen voor fietsstalling 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.

10.6 Windhinder en windgevaar

Rond met name hoogbouw kan windhinder optreden. Ook kan sprake zijn van windgevaar. 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 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.

Onder oud recht werd windonderzoek met name uitgevoerd in het kader van het vast te stellen bestemmingsplan. In de praktijk bleek echter dat pas op concreet bouwplanniveau de gevolgen en eventueel te nemen maatregelen daadwerkelijk in beeld zijn te brengen. Bovendien had het onderzoek dan veelal betrekking op het eindbeeld, terwijl bij een gefaseerde ontwikkeling zich ook tussensituaties kunnen voordoen die ongewenst zijn. De toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevatte echter geen beoordelingsregels met betrekking tot het voorkomen van windhinder of windgevaar. Om toch een beoordeling op bouwplanniveau mogelijk te maken, werd in bestemmingsplannen daarom veelal een mogelijkheid opgenomen om nadere eisen te stellen met betrekking tot het voorkomen van windhinder of windgevaar. Op grond van die mogelijkheid kon dan ook nader onderzoek worden gevraagd.

In het omgevingsplan is het wel mogelijk om aan de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken een beoordelingsregel met betrekking tot het voorkomen van onaanvaardbare windhinder of windgevaar te verbinden. Daarvoor is in dit omgevingsplan gekozen. De beoordelingsregels zijn opgenomen in subparagraaf 4.2.4.6.

Met deze beoordelingsregels wordt de finale beoordeling op windhinder en windgevaar doorgeschoven naar de aanvraag om omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Dat betekent echter niet dat bij een wijziging van het omgevingsplan, waarmee in nieuwe bebouwing wordt voorzien, geen rekening meer met windhinder of windgevaar hoeft te worden gehouden. Een dergelijk wijzigingsbesluit moet worden gemotiveerd. En in die motivering zal ook ingegaan moeten worden op de uitvoerbaarheid van de ontwikkeling waarin wordt voorzien. Dat vereist ook dat aannemelijk wordt gemaakt dat windhinder en windgevaar geen belemmering vormen voor latere vergunningverlening. In bepaalde gevallen (bijvoorbeeld bij laagbouw) kan worden volstaan met een marginale beoordeling. In andere gevallen zal echter ook bij wijziging van het omgevingsplan met onderzoek aangetoond moeten worden dat de wijziging uitvoerbaar is.

Of gelet op het concrete bouwplan 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 8100:2006 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 8100:2006 van toepassing is.

Een windhinderonderzoek is vooral bij hoogbouw gewenst. Echter ook bij laagbouw kunnen zich ongewenste situaties voordoen, al zal dat een uitzondering zijn. In de beoordelingsregels is daarom (in navolging van NEN 8100:2006) 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.

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.

10.7 Geluid

Met het Aanvullingsbesluit Geluid zijn met het oog op het beschermen van de gezondheid instructieregels voor omgevingsplannen over het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen aan het Besluit kwaliteit leefomgeving toegevoegd. Het Rijk stelt met de instructieregels doelen voor en grenzen aan de maximale blootstelling aan geluid. Deze regels bieden een basisbeschermingsniveau voor de gezondheid door geluidproductieplafonds vast te stellen en eisen te stellen aan onder meer het omgevingsplan. In paragraaf 9.2.5 van deze toelichting wordt ingegaan op de wijze waarop in dit omgevingsplan uitvoering wordt gegeven aan de desbetreffende instructieregels. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

10.8 Grondwatereffecten bij ondergondse gebouwen

In subparagraaf 4.2.4.8 zijn beoordelingsregels opgenomen met betrekking tot de beoordeling van grondwatereffecten bij ondergrondse gebouwen. De regeling moet er voor zorgen dat de bouw en het in stand houden van ondergrondse gebouwen niet leidt tot onaanvaardbare grondwatereffecten op de omgeving. De regeling dient ter vervanging van het bestaande, onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders, vastgesteld 7 oktober 2021, onherroepelijk geworden bij uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 december 2022, en bestemmingsplannen van later datum waarin een soortgelijke regeling is opgenomen. Deze bestemmingsplannen bevatten een algemeen verbod op ondergrondse gebouwen, en (waar mogelijk) een binnenplanse afwijkmogelijkheid. Deze bestemmingsplannen zijn met de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege onderdeel geworden van het omgevingsplan, en worden op enig moment vervangen. Daar waar een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan is vervangen, treedt subparagraaf 4.2.4.8 als het ware in de plaats voor de afwijkmogelijkheid. Er is geen sprake van inhoudelijke aanpassing. Wel zijn ten opzichte van dat bestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders aanvraagvereisten aan de regels toegevoegd. Ook is de systematiek enigszins anders dan in de betreffende bestemmingsplannen. De Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid zelf te bepalen welke beoordelingsregels van toepassing moeten zijn op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Dat maakt mogelijk dat de finale beoordeling of wel of geen sprake is van onaanvaardbare grondwatereffecten, en welke maatregelen nodig zijn om die te voorkomen, kan plaatsvinden bij die aanvraag. Het is dan niet langer nodig om te werken met een verbod op ondergrondse gebouwen, waarvan kan worden afgeweken. De beoordeling loopt mee in de reguliere aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

Bestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders

Met het paraplubestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders is voor heel Amsterdam, met uitzondering van IJburg, bepaald dat het verboden is kelders te bouwen, dan wel bestaande kelders te vergroten (artikellid 5.2, onder a, van het bestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders). Deze ruimtelijke regel voor ondergrondse gebouwen is met inwerkingtreding van het bestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders in de plaats getreden van de ruimtelijke regels over ondergrondse gebouwen, zoals die in het daarvoor onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan waren opgenomen (artikel 3 van het bestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders).

De uitzondering voor IJburg is gemaakt omdat in de daar geldende bestemmingsplannen reeds een verbod was opgenomen om dieper te bouwen dan NAP -1 meter. Kelders tot die diepte kunnen nergens op IJburg leiden tot problemen ten aanzien van grondwaterneutraliteit. Er is in die bestemmingsplannen niet voorzien in een binnenplanse afwijkmogelijkheid. Voor kelders met een grotere diepte dan genoemde 1 meter is een

omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit nodig. Bij een aanvraag zal worden beoordeeld of de realisatie ervan niet leidt tot onaanvaardbare grondwatereffecten op de omgeving.

Voor een deel van Amsterdam waarop het paraplubestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders wel van toepassing is, is voorzien in een algemeen verbod op ondergrondse gebouwen, met daarbij een binnenplanse afwijkmogelijkheid (artikel 5.3 van het bestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders). Die afwijkmogelijkheid geldt alleen voor het deel van de gemeente waaraan in het bestemmingsplan de gebiedsaanduiding 'overige zone 2' is gegeven. Voor het gebied 'overige zone 1' geldt die binnenplanse afwijkmogelijkheid niet. Daarvan is afgezien omdat met name voor kleine kelders geldt dat die afwijkvergunning niet verleend kan worden. Indien uit onderzoek toch zou blijken dat een kelder binnen zone 1 realiseerbaar is zonder onaanvaardbare grondwatereffecten, dan kan met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit medewerking worden verleend.

In bestemmingsplannen die na vaststelling van het bestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders zijn vastgesteld, en die voor het eigen plangebied in de plaats zijn gekomen van het bestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders, wordt voorzien in een soortgelijke regeling. De regeling in subparagraaf 4.2.4.8 moet in de plaats treden van die in afzonderlijke bestemmingsplannen opgenomen regelingen.

Doel van de regeling

Uit onderzoek van Waternet en het Ingenieursbureau van de gemeente Amsterdam, dat in maart 2019 werd afgerond, bleek dat in grote delen van de stad de effecten van (met name cumulatieve) kelderbouw negatief zijn. Door de barrièrewerking van meerdere kelders naast elkaar wordt de stand en stroom van het grondwater beïnvloed. Dit leidt tot onderen overlast van het grondwater. Dit heeft negatieve gevolgen in de openbare ruimte en op particuliere percelen. Als het grondwater te hoog staat (overlast) kan dat onder andere leiden tot wortelrot bij planten en bomen, vochtproblemen in kruipruimtes en optrekkend vocht, regenwateroverlast onder andere in binnentuinen en schade aan wegen. Als het grondwater te laag staat (onderlast) kan dat onder andere leiden tot paalrot aan funderingspalen, ongelijkmatig inklinken of krimpen van de grond waardoor schade kan ontstaan aan leidingen en aansluitingen en vochttekort bij planten waardoor deze sterven.

Uit voornoemd onderzoek bleek dat, door de verschillen in de samenstelling van de ondergrond én de verschillen in de situatie van het grondwater, de benodigde maatregelen sterk variëren in de stad. Dit leidt ertoe dat in enkele delen van de stad de ondergrond dermate kwetsbaar is, dat kelders tot permanente en grote schade (kunnen) leiden. In die delen van de stad zou kelderbouw niet meer toegestaan moeten worden. Het grondwaterneutraal aanleggen van een kelder is in die delen van de stad onmogelijk. In andere delen zal zelfs een cumulatie van het aantal kelders niet leiden tot een significante aantasting van stand en stroom van het grondwater. Door de samenstelling van de ondergrond, de bebouwing en verkaveling en de situatie van het grondwater zijn in deze delen van de stad geen maatregelen nodig. Daar waar wel maatregelen nodig en mogelijk zijn variëren deze van het terugbrengen van hetzelfde doorlaatvermogen voor water van de bodem dat voor de bouw van de kelder aanwezig was op de betreffende locatie (de zogenaamde standstill), tot het aanbrengen van een vooraf bepaald doorlaatvermogen op de betreffende locatie dat past bij de grondwatersituatie van die buurt.

Onderzocht is welke mogelijkheden er zijn om de aanleg van een kelder zodanig te doen dat dit doorlaatvermogen ook gerealiseerd wordt. Tijdens expertsessies met marktpartijen zijn verschillende opties doorgenomen. Het blijkt dat naast de kelder vooral ook de aan te brengen damwanden een barrièrewerking hebben. Er zijn mogelijkheden, die ook al in de praktijk worden toegepast, om deze barrièrewerking teniet te doen na de bouw. De mogelijkheid om zonder damwanden te bouwen is het meest kansrijk, maar is vooralsnog in Amsterdam alleen theoretisch mogelijk. Het is echter niet uit te sluiten dat in de toekomst de technische mogelijkheden zodanig worden verbeterd, dat dit mogelijk en haalbaar wordt. Het verwijderen van de damwanden na de aanleg van de kelder is ook een optie. Die kan alleen in specifieke gevallen waarbij de damwand geen onderdeel uitmaakt van de nieuwe constructie en ook het zogenaamde trekken van de damwand geen schade veroorzaakt.

En die beide voorwaarden zijn zelden aanwezig. Blijft over het aanleggen van een systeem waardoor het grondwater onder of langs de kelder wordt geleid. Daarbij is ook het doorbreken van de damwand nodig.

Teneinde ongewenste ruimtelijke effecten en daarmee schade als gevolg van aanleg van kelders te voorkomen, is het Afwegingskader Grondwaterneutrale kelders Amsterdam (hierna: Afwegingskader) opgesteld. Het Afwegingskader is door de gemeenteraad vastgesteld op 20 januari 2021 (Nr. VN2020-030011).

In dit afwegingskader zijn de volgende onderdelen opgenomen:

- Gebiedsanalyse waarin wordt aangegeven welke maatregelen per buurt nodig zijn.
- Technische eisen aan de aanleg van een kelder om de stroom van het grondwater in stand te houden.
- Een analyse van het beschikbare instrumentarium voor de vastlegging van de gewenste maatregelen, met daarbij voorstellen hoe het 'technische deel' juridisch zal worden geïmplementeerd.

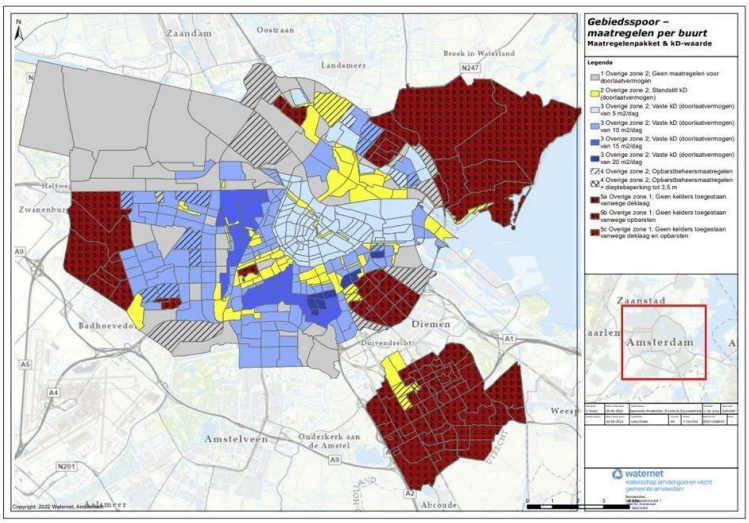
- De wijze waarop de aangelegde voorzieningen om te komen tot grondwaterneutraliteit kunnen worden geborgd ook nadat het eigendom van een pand is overgegaan op een andere eigenaar.

Van een grondwaterneutrale kelder is volgens het Afwegingskader sprake als door de aanleg van die kelder de stand en stroming van het grondwater niet of nauwelijks verandert, waar mogelijk zal verbeteren, en waarbij er geen negatieve grondwatereffecten optreden. Of dat het geval is, kan alleen per geval worden beoordeeld. In subparagraaf 4.2.4.8 wordt daarin voorzien. Alleen een kelder die grondwaterneutraal kan worden aangelegd komt voor vergunningverlening in aanmerking. De (algemene) regels uit het Afwegingskader hebben primair betrekking op kelders met één verdieping, een oppervlakte van maximaal 300 m² en een diepte van maximaal 4 meter onder het grondoppervlak (maaiveld) gerekend aan de straatkant.

Ten aanzien van de kelders die groter zijn dan 300 m² en/of dieper dan 4 meter wordt in het Afwegingskader bepaald dat medewerking alleen mogelijk is indien aan de hand van een geohydrologisch rapport wordt aangetoond dat de aanleg grondwaterneutraal zal plaatsvinden.

De maatregelen zoals die in het Afwegingskader zijn vastgelegd voor kelders die wel aan de bovengenoemde maatvoeringeisen voldoen zijn dus niet zonder meer toepasbaar. Uit het geohydrologisch rapport zal dus moeten blijken welke maatregel kan en zal worden toegepast om de kelder op de betreffende locatie grondwaterneutraal aan te leggen.

In de gebieden die op de kaart bij het Afwegingskader in een rode kleur zijn aangegeven is het vanwege de grondsamenstelling in principe niet mogelijk om kelders (ongeacht de omvang) grondwaterneutraal aan te leggen. Dat is vanwege te dunne deklaag (a), risico op opbarsten (b), beide (c). In navolging van het bestemmingsplan Grondwaterneutrale Kelders wordt in subparagraaf 4.2.4.8 niet voorzien in een vergunningsmogelijkheid. Dat betekent dat uitsluitend door middel van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit medewerking zou kunnen worden verleend. Dat zal alleen gebeuren wanneer uit onderzoek blijkt dat wordt aangetoond dat de aanleg grondwaterneutraal zal plaatsvinden.



Bron: Afwegingskader grondwaterneutrale kelders

Vertaling naar het omgevingsplan

De regeling in subparagraaf 4.2.4.8 moet in de plaats treden van de in afzonderlijke bestemmingsplannen opgenomen regelingen. De opzet van de regeling is enigszins anders, omdat in het omgevingsplan beoordelingsregels kunnen worden verbonden die van toepassing zijn op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Een directe vertaling van de regeling zoals opgenomen in het paraplubestemmingsplan zou inhouden dat in de ruimtelijke regels in hoofdstuk 5 een algemeen verbod zou worden opgenomen op ondergrondse gebouwen. Vervolgens zou dan in hoofdstuk 4 een mogelijkheid moeten worden gecreëerd om af te kunnen wijken van dat verbod. Dat is niet langer nodig. Aan de beoordelingsregels die van toepassing zijn op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, wordt een beoordelingsregel toegevoegd inhoudende dat de vergunning alleen wordt verleend als de activiteit niet leidt tot onaanvaardbare grondwatereffecten op de omgeving. Aan die

beoordeling wordt alleen toegekomen als het bouwwerk in overeenstemming is met de ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals gesteld in hoofdstuk 5. Dat volgt immers uit artikel 4.16. Er is op deze wijze geborgd dat een finale toets plaatsvindt in het kader van het concrete bouwplan. Dan kan tevens worden beoordeeld of er eventueel maatregelen nodig zijn om onaanvaardbare gevolgen te voorkomen, en die kunnen ook als voorschrift aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Het is daarmee ook niet nodig in hoofdstuk 5 een algemeen verbod op ondergrondse gebouwen op te nemen. Daar waar op voorhand aannemelijk is dat het realiseren van een ondergronds gebouw uitvoerbaar is, kan met de ruimtelijke regels worden voorzien in ondergrondse gebouwen. Dat kan betekenen dat in gebieden die in het parapluplan als zone 2 zijn aangeduid, ondergrondse gebouwen mogelijk worden gemaakt. Die afweging moet plaatsvinden bij het vervangen van de nog geldende bestemmingsplannen. De finale beoordeling of een concreet bouwvoornemen inderdaad aanvaardbaar is, vindt dan plaats in het kader van de vergunningaanvraag voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

Daar waar op voorhand niet aannemelijk is dat het realiseren van ondergrondse gebouwen aanvaardbaar is, zullen ondergrondse gebouwen in hoofdstuk 5 niet mogelijk worden gemaakt. In die gevallen kan alleen door middel van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit medewerking worden verleend. De beoordeling of al dan niet sprake is van onaanvaardbare grondwatereffecten is dan onderdeel van de bredere beoordeling of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het vervangen van de bestemmingsplannen zal gebiedsgewijs gebeuren. Tot dat moment blijft het verbod met de mogelijkheid daarvan met een binnenplanse vergunning af te wijken, zoals opgenomen in die bestemmingsplannen, van toepassing. Om te voorkomen dat er twee regelingen van toepassing zijn die hetzelfde beogen, wordt in artikel 4.59, derde lid bepaald dat ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' subparagraaf 4.2.4.8 buiten toepassing blijft.

10.9 Cultureel erfgoed en werelderfgoed

Paragraaf 5.1.5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed. Artikel 5.130 bepaalt 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. In paragraaf 9.2.11 van deze toelichting wordt ingegaan op de wijze waarop aan de instructieregels met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed uitvoering wordt gegeven. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

10.10 Milieuhinder bedrijven

Bedrijven kunnen een bepaalde mate van overlast geven. Gedacht kan worden aan geluid-, stof- en geurhinder. Het omgevingsplan bevat regels om onaanvaardbare overlast te voorkomen.

Enerzijds gebeurt dat door middel van ruimtelijke regels over het gebruik, zoals opgenomen in hoofdstuk 3 en 2. Paragraaf 2.3.6 in combinatie met artikel 2.3 bepaalt waar de uitoefening van een bedrijf is toegestaan. Paragraaf 2.3.6 bevat ook een zogenaamde *bedrijvenregeling*, opgenomen in subparagraaf 2.3.6.2. Dit onderdeel regelt de vestigings- en uitbreidingsmogelijkheden van bedrijven in verband met het aspect milieuhinder. 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. Voor een meer uitgebreide toelichting op de wijze van regulering wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 11.2.5.6 van deze toelichting.

Anderzijds wordt onaanvaardbare overlast voorkomen door het stellen van regels over milieubelastende activiteiten. Daarmee wordt gedoeld op activiteiten die ‘nadelige gevolgen voor het milieu kunnen 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 CO2 uitstoot. De regels over milieubelastende activiteiten in dit omgevingsplan zijn opgenomen in hoofdstuk 9 van het omgevingsplan. De regels zijn aanvullend op het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor een meer uitgebreide toelichting op de regeling in het omgevingsplan wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 11.9 van deze toelichting.

10.11 Hemelwaterafvoer bij bouwwerken

Amsterdam heeft in het Omgevingsprogramma Riolering 2022-2027 de ambitie opgenomen om in de programmaperiode een bui van 70 mm in één uur aan te kunnen zonder dat schade aan huizen en vitale infrastructuur ontstaat. Om dit te bereiken zal zowel in de bestaande stad als in nieuw te ontwikkelen gebieden rekening moeten worden gehouden met extreme neerslag. Daarbij is onder meer van belang dat zowel op particulier terrein als op openbaar terrein voldoende waterberging wordt gerealiseerd. Een van de juridische instrumenten die een bijdrage kan leveren aan een klimaatbestendig en waterrobuust Amsterdam was onder oud recht een zogenaamde hemelwaterverordening.

Op grond van artikel 10.32a lid 1 onder a van de Wet milieubeheer kon de gemeente bij verordening regels stellen over het lozen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in de riolering. Die regels konden ook inhouden dat het lozen van afvloeiend hemelwater of van grondwater in een openbaar vuilwaterriool binnen een in die verordening aangegeven termijn moet worden beëindigd. Dit bood de grondslag voor het opstellen van een hemelwaterverordening waarin het aanleggen en in stand houden van een waterberging bij bebouwd oppervlak wordt geregeld. Van die grondslag is in Amsterdam gebruik gemaakt (Gemeenteblad 2021 nr. 144493, 10 mei 2021). De bepalingen in deze hemelwaterverordening zijn zodanig opgesteld dat ze zoveel mogelijk al voldoen aan de eisen uit de nieuwe Omgevingswet.

Naast deze hemelwaterverordening bestaat de Keur van het Waterschap. De Keur is een verordening met daarin voorschriften voor ruimtelijke ontwikkelingen van meer dan 500 m^2 of 1.000 m^2 (afhankelijk van het waterschap). Daarbij geldt een verplichting tot compensatieberging. De twee verplichtingen staan elkaar niet in de weg. Integendeel, ze zijn complementair aan elkaar. Door bij ontwikkelingen groter dan 500 m^2 of 1.000 m^2 te voldoen aan de verplichting uit de hemelwaterverordening, wordt deels of in zijn geheel ook voldaan aan de Keur en alleen door ervoor te zorgen dat er ook waterbergingen worden aangelegd en in stand worden gehouden in gevallen waarin de Keur niet geldt, kan de gemeente het doel uit het Gemeentelijke Rioleringsplan bereiken.

De hemelwaterverordening is bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel geworden van het omgevingsplan (zie ook paragraaf 6.2 van deze toelichting). Met inpassing van de regels in paragraaf 4.4.2 vindt daadwerkelijke integratie plaats. De regels zijn in die paragraaf opgenomen als algemene regels, die van toepassing zijn op de in artikel 4.110 aangegeven gebouwen. Ze gelden, ongeacht of sprake is van een vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Wel wordt een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken preventief aan deze regels getoetst (artikel 4.86).

Voor een meer inhoudelijke toelichting op de artikelen wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelgewijze toelichting.

10.12 Externe veiligheid

Paragraaf 5.1.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot omgevingsveiligheid. Daarbij gaat het grotendeels om wat voorheen werd genoemd externe veiligheid, met als doel het binnen aanvaardbare grenzen houden van risico's voor de omgeving in relatie tot het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen bij bedrijven met risicovolle milieubelastende activiteiten, het transport van gevaarlijke stoffen via openbare wegen, wateren spoorwegen en buisleidingen, het gebruik van luchthavens en het gebruik van windmolens. In paragraaf 9.2.2 van deze toelichting wordt ingegaan op de wijze waarop in dit omgevingsplan uitvoering wordt gegeven aan de desbetreffende instructieregels. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

10.13 Schaduwwerking

Het omgevingsplan bepaalt waar bebouwing mag komen, en welke hoogte bouwwerken mogen hebben. Van nieuwe bebouwing kan een zekere schaduwwerking uitgaan. De effecten daarvan worden bij afzonderlijke wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan die voorzien in nieuwe bouwwerken waar nodig betrokken.

10.14 Bodem

Paragraaf 5.1.4.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot bodemkwaliteit. De instructieregels voor bouwen van gebouwen op bodemgevoelige locaties op verontreinigde bodem verplichten gemeenten met het oog op de gezondheid van aanwezige personen in het omgevingsplan voorwaarden te stellen. Hiermee wordt gewaarborgd dat de gemeente in het omgevingsplan regels stelt die voorkomen dat er onaanvaardbare gezondheidsrisico's ontstaan. De instructieregels geven aan wat gemeenten ten minste moeten doen en sluiten niet uit dat gemeenten lokale aanvullende regels stellen binnen de lokale afwegingsruimte. In paragraaf 9.2.8 van deze toelichting wordt ingegaan op de wijze waarop in dit omgevingsplan uitvoering wordt gegeven aan de desbetreffende instructieregels. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

10.15 Water

Paragraaf 5.1.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels met betrekking tot het beschermen van waterbelangen. In algemene zin wordt het waterbelang gewogen bij het vaststellen van een omgevingsplan (zie artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Dit is mede gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Verder hangt dit samen met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van de wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies. Met andere woorden, wanneer een omgevingsplan regels stelt in een gebied waar (onderdelen van) watersystemen aanwezig zijn, moet in ieder geval aan alle specifieke instructieregels voldaan worden. In paragraaf 9.2.3 van deze toelichting wordt ingegaan op de wijze waarop in dit omgevingsplan uitvoering wordt gegeven aan de desbetreffende instructieregels. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

10.16 Luchtkwaliteit

Met het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn met het oog op de gezondheid instructieregels gesteld met betrekking tot de kwaliteit van de buitenlucht. Bij het toelaten van bepaalde activiteiten moet worden getoetst aan gestelde normen. De betreffende instructieregels brengen in eerste instantie een onderzoeksplicht met zich mee bij het toelaten van de betreffende activiteiten. Als de activiteiten leiden tot een verhoging van de concentratie in de buitenlucht van de betreffende stoffen in een daarbij aangegeven aandachtsgebied, worden in een omgevingsplan de daarbij aangegeven omgevingswaarden in acht genomen. In paragraaf 9.2.4 van deze toelichting wordt ingegaan op de wijze waarop in dit omgevingsplan uitvoering wordt gegeven aan de desbetreffende instructieregels. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

10.17 Bereikbaarheid

Wanneer met een wijziging van het omgevingsplan wordt voorzien in nieuwe ontwikkelingen, kan dat gevolgen hebben voor de bereikbaarheid. De gevolgen op de bereikbaarheid worden bij de motivering van afzonderlijke wijzigingsbesluiten betrokken.

10.18 Duurzaamheid [gereserveerd]

[Gereserveerd]

10.19 Overige beleidsdoorwerking

Heel veel gemeentelijk en ander beleid is van toepassing op ruimtelijke besluiten waarmee een bepaalde ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt. Gedacht kan worden aan beleid over waar gebouwd mag worden, voor welke vormen van gebruik gebouwd mag worden, en tot welke omvang. Dergelijk beleid is van wezenlijk belang bij het nemen van wijzigingsbesluiten waarmee voor een bepaald gebied in ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Bij dergelijke wijzigingsbesluiten moet worden gemotiveerd op welke wijze aan al dat beleid uitvoering wordt gegeven. Dan wordt getoetst aan de Omgevingsvisie, dan wordt (bij woningbouw) gekeken naar relevant beleid op het gebied van de woningbouwopgave. Omdat die afweging per afzonderlijk wijzigingsbesluit moet worden gemaakt, en omdat dan per wijzigingsbesluit bekeken kan worden welk beleid (get op de wijziging) relevant is, is er (vooralsnog) voor gekozen niet al het ruimtelijk beleid in samengevatte vorm in dit hoofdstuk op te nemen.

11 Nadere toelichting per hoofdstuk van het omgevingsplan

11.1 Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Op het omgevingsplan is een aantal algemeen bepalingen van toepassing. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 1. Het hoofdstuk bevat regels over begrippen (artikel 1.1), het oogmerk van de regels (artikel 1.2), het geografisch werkingsgebied van regels (artikel 1.3), de normadressaat van regels (artikel 1.4), en regels over het verstrekken van gegevens en bescheiden (artikel 1.5). Deze bepalingen hebben een algemeen karakter en zijn van belang voor het volledige Omgevingsplan.

11.2 Hoofdstuk 2 Gebruiksdoel van gronden en bouwwerken, regels over gebruiksactiviteiten

11.2.1 Inleiding

In ruimtelijke plannen zoals het bestemmingsplan werd het gebruik gereguleerd vanuit bestemmingen. Per bestemming werd bepaald voor welk gebruik de gronden waren bestemd. Met specifieke gebruiksregels konden daaraan voor wat betreft het gebruik nadere regels worden verbonden. Met het omgevingsplan wordt voor een soortgelijke aanpak gekozen. Centraal begrip daarbij is niet het begrip 'bestemming', maar het begrip 'gebruiksdoel'. Aan gronden en bouwwerken kunnen een of meerdere gebruiksdoelen worden toegekend.

Dat gebeurt in hoofdstuk 2, dat locatiegerichte regels bevat waarmee gebruiksdoelen aan locaties worden toegekend. 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. De gebruiksdoelen en de daarop betrekking hebbende regels zijn bepalend voor het gebruik dat is toegestaan. Anders dan bij bestemmingen bevatten de regels over gebruiksdoelen alleen regels over gebruik. Regels over bouwwerken of werkzaamheden en werken, geen bouwwerken zijnde (aanlegactiviteiten) worden in aparte hoofdstukken van dit omgevingsplan geregeld. Bovendien staan binnen de regels over gebruiksdoelen niet het gebruiksdoel zelf centraal, maar het gebruik dat is toegestaan en onder welke voorwaarden dat is toegestaan (de gebruiksactiviteiten). Tot slot kunnen gebruiksdoelen op een locatie worden gestapeld. Waar meerdere vormen van gebruik zijn toegestaan, worden meerdere gebruiksdoelen aan een locatie toegekend.

Het valt te verachten dat aan dit hoofdstuk door de jaren heen de nodige artikelen worden toegevoegd. Om te voorkomen dat het toevoegen van een artikel aan het begin van het hoofdstuk leidt tot hernummering van alle erna komende artikelen, is er voor gekozen in afdeling 2.3 per (sub)paragraaf de nodige artikelen te reserveren.

11.2.2 Systematiek

11.2.2.1 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 2.3. Elk onderscheiden gebruiksdoel heeft daarin een eigen paragraaf of subparagraaf, met regels die betrekking hebben op dat gebruiksdoel.

Elk gebruiksdoel heeft betrekking op een specifieke vorm van planologisch gebruik. Waar welk gebruiksdoel geldt, wordt bepaald door koppeling van de betreffende regels aan een locatie. Dat gebeurt door middel van een aanduiding, zie hoofdstuk 7.

Per gebruiksdoel wordt bepaald welk gebruik daarbinnen is toegestaan. 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 2.4 bepaald dat ‘paragraaf 2.3.1 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 2.5 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.

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 2.3. Dat artikel bepaalt dat het verboden is gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze die niet in overeenstemming is met een in afdeling 2.3 aan een locatie gegeven gebruiksdoel en de daarop betrekking hebbende regels. Artikel 2.3 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 2.3. Dit zal blijken wanneer voor een bepaald gebied het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan wordt vervangen. 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.

11.2.2.2 Regulering van gebruiksactiviteiten

Elk onderscheiden gebruiksdoel wordt in een apart regelonderdeel (een aparte paragraaf of subparagraaf) gereguleerd. Elk van deze onderdelen begint met een artikel waarmee het toepassingsbereik van het betreffende onderdeel wordt bepaald. Zie bijvoorbeeld artikel 2.4. Daarin is bepaald dat paragraaf 2.3.1 van toepassing op het gebruiksdoel ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen', en dat de paragraaf geldt 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. Hiermee wordt dus een gebruiksdoel aan een locatie toegekend, en wordt bepaald welk gebruik binnen dat 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.

De beperkingen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld omvang of situering van toegestane vormen van gebruik. Daarmee kan bijvoorbeeld voor een bepaald gebied een maximum oppervlak worden gegeven aan detailhandel die mag plaatsvinden, of een maximum aantal woningen dat mag worden gebouwd. 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.

De beperkingen kunnen ook betrekking hebben op specifieke gebruiksvormen die vallen binnen het hoofdgebruik dat met het gebruiksdoel is toegestaan. Zo worden er binnen het onderdeel dat detailhandel regelt beperkende regels gesteld over waar bepaalde vormen van detailhandel zijn toegestaan. Ook daarvoor geldt dat dergelijke beperkingen alleen worden opgenomen waar dit met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig is.

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. Zo is in paragraaf 2.3.6 een vergunningplicht opgenomen voor het oprichten of wijzigen van een bedrijf. Binnen de gronden met gebruiksdoel 'bedrijf' 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 dergelijke 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.

Beperkingen kunnen ook betrekking hebben op het gebruik van specifieke locaties binnen de locaties die een bepaald gebruiksdoel hebben. Voor een betreffende locatie wordt dan bepaald dat alleen een specifieke vorm van gebruik is toegestaan. Zo is in artikel 2.62 bepaalt dat voor de erin aangegeven locatie alleen perifere vormen van detailhandel zijn toegestaan. Andere vormen van detailhandel zijn daar dan uitgesloten.

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.

11.2.2.3 Onderscheid tussen verschillende vormen van gebruik

Elke onderscheiden vorm van gebruik krijgt een eigen regelonderdeel. Zo bevat paragraaf 2.3.1 regels over wonen, paragraaf 2.3.2 regels over maatschappelijke 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 waar dat nodig is.

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 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.

11.2.3 Algemene bepalingen (afdeling 2.1 van de regels)

Deze afdeling bevat enkele bepalingen van algemene aard. In deze afdeling wordt het toepassingsbereik van dit hoofdstuk bepaald. Tevens zijn er meet- en rekenregels opgenomen, die van toepassing zijn op dit hoofdstuk.

11.2.4 Toegestaan ruimtelijk gebruik: vangnetbepaling (afdeling 2.2 van de regels

In afdeling 2.2 is artikel 2.3 opgenomen dat bepaalt dat het verboden is gronden of bouwwerken te gebruiken op een wijze die niet in overeenstemming is met een in afdeling 2.3 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 3.2. In combinatie met afdeling 2.3 wordt hier bepaald welke vormen van planologisch gebruik zijn toegestaan op een bepaalde locatie.

Artikel 2.3 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 2.3 bepaalt dat het gebruik daar dan mee in overeenstemming dient te zijn. Regels over de gebruiksdoelen zelf zijn opgenomen in hoofdstuk 2. In dat hoofdstuk wordt met locatiegerichte regels bepaald waar de gebruiksdoelen gelden. Daarin worden ook per gebruiksdoel waar nodig aanvullende regels gesteld, bijvoorbeeld over de omvang van een bepaald gebruik.

De systematiek met de in artikel 2.3 opgenomen vangnetbepaling maakt mogelijk dat de regels die in afdeling 2.3 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 2.3, eerste lid, dat daarmee als het ware als vangnet fungeert.

In artikel 2.3 is in het tweede lid een overgangsrechtelijke bepaling opgenomen 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.

11.2.5 Gebruiksdoelen van gronden en bouwwerken, toegestaan gebruik en regels over dat gebruik (afdeling 2.3 van de regels)

11.2.5.1 Wonen (paragraaf 2.3.1 van de regels)

Paragraaf 2.3.1 regelt het gebruiksdoel 'wonen'. Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel wonen geldt, wonen als activiteit is toegestaan. Onder wonen wordt verstaan het gebruik van woonruimte ten behoeve van bewoning, en het daaraan ondergeschikt zijnde gebruik van de bij de woonruimte behorende gronden en opstallen. In de paragraaf zijn aanvullende regels opgenomen waarmee wonen nader kan worden gereguleerd. Voor de meeste van die regels geldt dat ze alleen van toepassing zijn ter plaatse van specifiek aangegeven aanduidingen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

Wonen wordt ook gereguleerd door de Huisvestingsverordening. Op een aantal punten zijn er belangrijke raakvlakken. Zo bevat de Huisvestingsverordening regels over het aanbieden van Bed and Breakfast, kamerverhuur en woningvorming. Subparagraaf 2.3.1.3 bevat daarover enkele regels over de verhouding met de huisvestingsverordening. Doel is te voorkomen dat over een en dezelfde activiteit een dubbele vergunningplicht gaat gelden, terwijl de afweging die wordt gemaakt gelijk is. Kort gezegd is het uitgangspunt gehanteerd dat de regeling in de Huisvestingsverordening leidend is.

11.2.5.2 Maatschappelijke dienstverlening (paragraaf 2.3.2 van de regels)

Paragraaf 2.3.2 regelt het gebruiksdoel 'maatschappelijke dienstverlening'. Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel maatschappelijke dienstverlening geldt, maatschappelijke dienstverlening als activiteit is toegestaan.

Onder maatschappelijke dienstverlening wordt verstaan het verlenen van publieksgerichte diensten of het bieden van voorzieningen op het gebied van educatie, onderwijs, welzijn, gezondheidszorg, en levensbeschouwing. Onder maatschappelijke dienstverlening vallen in elk geval:

a. instellingen gericht op het geven van basisonderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger beroeps en universitair onderwijs, en instellingen gericht op het geven van avondonderwijs;
b. ziekenhuizen en daarmee vergelijkbare medische centra;
c. overige voorzieningen voor medische zorgverlening zoals huisartsenposten, GGZ-instellingen, revalidatiecentra, tandartsenof fysiotherapiepraktijken, dierenartspraktijken;
d. overige dienstverlening op het gebied van zorg en welzijn zoals een verpleeghuis, een verzorgingshuisconsultatiebureaus, apotheken, afkickklinieken, jeugdzorginstelling, daken thuislozenopvang, drugsopvang, asielzoekerscentra;
e. overige voorzieningen op het gebied van maatschappelijke dienstverlening zoals een buurtcentrum, bibliotheek, kinderopvang, muzieken dansschool, oefenstudio, religieuze instelling en school(werk)tuin.

Maatschappelijke dienstverlening is een veel omvattend begrip, waaronder sterk uiteenlopende vormen van gebruik vallen. De mate waarin de vormen van gebruik gevoelig zijn voor gevolgen vanuit de fysieke leefomgeving, of waarin ze gevolgen kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, lopen uiteen. Mede om die redenen worden in subparagraaf 2.3.2.2 aanvullende regels gesteld over allerlei vormen van maatschappelijke dienstverlening. Die regels houden onder meer in dat de betreffende vormen van maatschappelijke dienstverlening niet overal binnen het gebruiksdoel maatschappelijke dienstverlening zijn toegestaan. Dat is alleen het geval ter plaatse van specifiek aangegeven aanduidingen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

11.2.5.3 Zakelijke en administratieve dienstverlening (paragraaf 2.3.3 van de regels)

Paragraaf 2.3.3 regelt het gebruiksdoel 'zakelijke en administratieve dienstverlening'. Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel zakelijke en administratieve dienstverlening geldt, zakelijke en administratieve dienstverlening als activiteit is toegestaan. Onder zakelijke en administratieve dienstverlening wordt verstaan een activiteit in de vorm van een onderneming of instelling die is gericht op dienstverlening op bestuurlijk, financieel, zakelijk, juridisch of administratief gebied, al dan niet met een daaraan ondergeschikt zijnde baliefunctie. In de paragraaf zijn aanvullende regels opgenomen waarmee zakelijke en administratieve dienstverlening nader kan worden gereguleerd. Voor de meeste van die regels geldt dat ze alleen van toepassing zijn ter plaatse van specifiek aangegeven aanduidingen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

11.2.5.4 Detailhandel (paragraaf 2.3.4 van de regels)

Paragraaf 2.3.4 regelt het gebruiksdoel 'detailhandel'. Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel detailhandel geldt, detailhandel als activiteit is toegestaan. Onder detailhandel wordt verstaan het bedrijfsmatig ter plekke te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen, het verhuren of het leveren van goederen aan consumenten. Onder detailhandel wordt niet verstaan een onderneming die in hoofdzaak is gericht op het ter plekke te koop aanbieden van ter plaatse bereide, voor directe consumptie bedoelde fastfoodproducten. In de paragraaf zijn aanvullende regels opgenomen waarmee detailhandel nader kan worden gereguleerd. Voor de meeste van die regels geldt dat ze alleen van toepassing zijn ter plaatse van specifiek aangegeven aanduidingen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

11.2.5.5 Consumentgerichte dienstverlening (paragraaf 2.3.5 van de regels)

Paragraaf 2.3.5 regelt het gebruiksdoel 'consumentgerichte dienstverlening'. Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel consumentgerichte dienstverlening geldt, consumentgerichte dienstverlening als activiteit is toegestaan. Onder consumentgerichte dienstverlening wordt verstaan het bedrijfsmatig verlenen van diensten met rechtstreeks contact aan consumenten, zoals bankfilialen met hoofdzakelijk een baliefunctie, reisbureaus, kappers, nagelstudio's en naar de aard daarmee te vergelijken vormen van dienstverlening. In de paragraaf zijn aanvullende regels opgenomen waarmee consumentgerichte dienstverlening nader kan worden gereguleerd. Voor de meeste van die regels geldt dat ze alleen van toepassing zijn ter plaatse van specifiek aangegeven aanduidingen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

11.2.5.6 Bedrijf (industrie, ambacht, groothandel, opslag en transport) (paragraaf 2.3.6 van de regels)

Paragraaf 2.3.6 regelt het gebruiksdoel 'bedrijf'. Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel bedrijf geldt, het uitoefenen van een bedrijf als activiteit is toegestaan. Het begrip bedrijf heeft in algemeen spraakgebruik een bredere betekenis dan in deze paragraaf. In het algemeen spraakgebruik (en dus ook in andere afdelingen of hoofdstukken in dit omgevingsplan) wordt onder bedrijf een onderneming of zaak verstaan. Deze afdeling gaat echter alleen over bedrijf in engere zin, namelijk een bedrijf gericht op het bedrijfsmatig produceren, bewerken, verwerken, herstellen, opslaan, distributie en groothandel van goederen. Met deze afbakening van wat onder een bedrijf bedoeld in deze paragraaf (bedrijf in enge zin) wordt verstaan, wordt aangesloten bij de begripsbepaling die doorgaans in Amsterdamse bestemmingsplannen werd gebruikt.

In de paragraaf zijn aanvullende regels opgenomen waarmee het uitoefenen van een bedrijf nader kan worden gereguleerd. Voor de meeste van die regels geldt dat ze alleen van toepassing zijn ter plaatse van specifiek aangegeven aanduidingen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

Bedrijvenregeling

Behalve dat in de paragraaf wordt bepaald waar de uitoefening van een bedrijf is toegestaan, bevat de paragraaf ook een zogenaamde *bedrijvenregeling*, opgenomen in subparagraaf 2.3.6.2. 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.

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 opsomming 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 (zie artikel 2.83). Ter plaatse van de aanduiding 'functiemenging' zijn bedrijven toegestaan die zijn opgesomd in artikel 2.84. Met een maatwerkvoorschrift kunnen ook andere bedrijven toegestaan worden die weliswaar in een hogere milieuhindercategorie vallen, maar die vergelijkbare milieu-emissie hebben als de rechtstreeks toegestane bedrijven (zie artikel 2.85).

Hetzelfde geldt voor bedrijven die niet in de Lijst van bedrijfsactiviteiten voorkomen of die niet in de opsomming bij functiemening zijn benoemd.

Bedrijven die voor het wijzigen van het omgevingsplan waarmee paragraaf 2.3.6 op hun locatie ging gelden reeds legaal aanwezig waren, maar die niet passen in de nieuwe maximale milieuhindercategorie dan wel niet bij functiemenging zijn opgesomd, kunnen expliciet toegestaan worden. Hiervoor is een afzonderlijk regeling opgenomen in artikel 2.86 (eerbiedigende werking).

Nadere toelichting op de Lijst van bedrijfsactiviteiten

De Lijst van bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in bijlage VII 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 2.80. Bij sommige activiteiten is het mogelijk dat zowel productieals kantoorwerkzaamheden plaats vinden. De kantoorwerkzaamheden vallen in principe onder het gebruiksdoel Zakelijk en administratieve dienstverlening (dat is gereguleerd door paragraaf 2.3.3). Onder voorwaarden is het gebruikt van ondergeschikt kantoorruimte bij bedrijven toegestaan (zoals geregeld in artikel 3.19). 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 in dit omgevingsplan niet relevant is, 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.

Relatie milieuhindercategorieën en richtafstanden

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

11.2.5.7 Culturele voorziening (paragraaf 2.3.7 van de regels)

Paragraaf 2.3.7 regelt het gebruiksdoel 'culturele voorziening'. Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel culturele voorziening geldt, een culturele voorziening als activiteit is toegestaan.

Onder een culturele voorziening wordt uitsluitend verstaan een:
a. theater of concertzaal;
b. museum of expositieruimte;
c. bioscoop of filmhuis; en
d. debatcentrum.

Deze opsomming is limitatief. In de paragraaf zijn aanvullende regels opgenomen waarmee deze culturele voorzieningen nader worden gereguleerd. Uitgangspunt van die regels is dat ze alleen zijn toegestaan waar dit met een specifieke aanduiding expliciet is bepaald. Hiervoor is gekozen vanwege het sterk uiteenlopende karakter van de onderscheiden vormen van culturele voorzieningen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

11.2.5.8 Hotel (paragraaf 2.3.8 van de regels)

Paragraaf 2.3.8 regelt het gebruiksdoel 'hotel'. Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel hotel geldt, het exploiteren van een hotel als activiteit is toegestaan. Onder een hotel wordt verstaan een onderneming gericht op het bedrijfsmatig aanbieden van faciliteiten ten behoeve van overnachten voor recreatief of zakelijk verblijf in een gebouw, voor de duur van 1 dag tot en met 12 maanden, anders dan op een kampeerterrein of vakantiepark, met

inbegrip van bijbehorende faciliteiten voor hotelgasten en congresfaciliteiten. Onder een hotel wordt niet verstaan het gebruik van woonruimte of de daarbij behorende opstallen voor bed & breakfast, short stay of vakantieverhuur. In de paragraaf zijn aanvullende regels opgenomen waarmee het gebruik als hotel nader kan worden gereguleerd. Voor de meeste van die regels geldt dat ze alleen van toepassing zijn ter plaatse van specifiek aangegeven aanduidingen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

Met de regels wordt bepaald waar hotelvestiging is toegestaan, en onder welke voorwaarden. Daarmee wordt invulling gegeven aan het gemeentelijk hotelbeleid. De gemeenteraad van Amsterdam heeft op 13 juli 2016 de "herziening van het Amsterdamse deel van de Regionale hotelstrategie 2016-2022: van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid" vastgesteld. Dat beleid is per 1 januari 2017 in werking getreden, en geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente Amsterdam. Paragraaf 2.3.8, waarin het gebruiksdoel 'hotel' wordt geregeld, bevat een vertaling van het geldende overnachtingsbeleid. 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 daarbij behorend erf is geregeld in paragraaf 2.3.1.

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 'neegebieden' 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 juridischplanologische mogelijkheid komt te vervallen. Of dat daadwerkelijk, kan zal per geval worden afgewogen.

11.2.5.9 Sportvoorziening (paragraaf 2.3.9 van de regels)

Paragraaf 2.3.9 regelt het gebruiksdoel 'sportvoorziening'. Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel sportvoorziening geldt, het gebruik als sportvoorziening als activiteit is toegestaan.

Onder een sportvoorziening wordt verstaan

a. terrein bedoeld voor de uitoefening van sport, zoals sportvelden en/of sportbanen, en de bijbehorende bouwwerken, zoals tribunes, dug-outs, lichtmasten en met verenigingsgebouwen, kantines, kleedkamers en andere naar de aard daarmee te vergelijken accommodaties;
b. gebouw of gedeelte van een gebouw bedoeld voor de uitoefening van sport; en
c. bouwwerk of andere faciliteit ten behoeve van de uitoefening van watersport in de openbare buitenruimte.

In de paragraaf zijn aanvullende regels opgenomen waarmee het gebruik als sportvoorziening nader kan worden gereguleerd. Voor de meeste van die regels geldt dat ze alleen van toepassing zijn ter plaatse van specifiek aangegeven aanduidingen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

11.2.5.10 Faciliteit op het gebied van ontspanning en vermaak (paragraaf 2.3.10 van de regels)

Paragraaf 2.3.10 regelt het gebruiksdoel 'faciliteit op het gebied van ontspanning en vermaak'. Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel 'faciliteit op het gebied van ontspanning en vermaak' geldt, het gebruik als faciliteit op het gebied van ontspanning en vermaak als activiteit is toegestaan.

Het is lastig een dekkende omschrijving te geven van wat een faciliteit op het gebied van ontspanning en vermaak is. Het gaat om faciliteiten op het gebied van vrijetijdsbesteding waar tegen betaling gebruik van wordt gemaakt, maar dat geeft onvoldoende afbakening. Een museum of sportfaciliteit zou daaraan ook voldoen. Dergelijke vormen van gebruik worden echter reeds elders geregeld. Het is niet de bedoeling dusdanig veel ruimte te bieden dat alle faciliteiten op het gebied van vrijetijdsbesteding eronder zouden vallen. Om die reden is er voor gekozen de vormen van ontspanning en vermaak, die er wel onder vallen, expliciet te benoemen. Het is een limitatieve opsomming. Andere vormen van ontspanning en vermaak zijn niet toegestaan op grond van dit regelonderdeel.

Onder een faciliteit op het gebied van ontspanning en vermaak wordt uitsluitend verstaan een:
a. faciliteit gericht op spel en vermaak;
b. kartbaan;
c. dierentuin;
d. speelautomatenhal;
e. casino; of
f. wellness.

Van de opgesomde faciliteiten op het gebied van ontspanning en vermaak is verder specifiek bepaald waar die zijn toegestaan. Dit is gedaan vanwege het sterk uiteenlopende karakter van de onderscheiden activiteiten. Een locatie die geschikt is voor de ene vorm, hoeft zeker niet geschikt zijn voor de andere. Specifieke sturing is gewenst.

In de paragraaf zijn verder aanvullende regels opgenomen waarmee het gebruik van een faciliteit op het gebied van ontspanning en vermaak nader kan worden gereguleerd. Voor de meeste van die regels geldt dat ze alleen van toepassing zijn ter plaatse van specifiek aangegeven aanduidingen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

11.2.5.11 Seks en erotiek (paragraaf 2.3.11 van de regels)

Paragraaf 2.3.11 regelt activiteiten op het gebied van seks en erotiek. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het gebruiksdoel 'prostitutiebedrijf' en het gebruiksdoel 'seksinrichting'.

Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel 'prostitutiebedrijf' geldt, het gebruik als prostitutiebedrijf als activiteit is toegestaan. Daar waar een gebruiksdoel 'seksinrichting' geldt, is het gebruik als seksinrichting als activiteit toegestaan.

Ook de Algemene Plaatselijke Verordening bevat regels over prostitutiebedrijven en seksinrichtingen, waarbij aspecten als veiligheid, vrijwilligheid en het beperken van overlast worden betrokken. De specifieke effecten die prostitutiebedrijven en seksinrichtingen hebben op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving rechtvaardigen het reguleren van deze activiteiten in het omgevingsplan. Daarbij kan worden gedacht aan de afwijkende tijden waarop deze bedrijven intensief worden bezocht. Dit kan effect hebben op de leefbaarheid en omgevingskwaliteit van de omgeving van dat bedrijf. Daarom is sturing op de locatie van deze activiteit gewenst is. Deze regeling voorziet daarin.

In de paragraaf zijn verder aanvullende regels opgenomen waarmee het gebruik van een een seksinrichting of prostitutiebedrijf nader kan worden gereguleerd. Voor de meeste van die regels geldt dat ze alleen van toepassing zijn ter plaatse van specifiek aangegeven aanduidingen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

11.2.5.12 Agrarisch bedrijf (paragraaf 2.3.12 van de regels)

Paragraaf 2.3.12 regelt activiteiten op het gebied van agrarische bedrijfsuitoefening. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het gebruiksdoel 'veehouderij en paardenfokkerij', het gebruiksdoel 'gewassenteelt in de open lucht' en het gebruiksdoel 'glastuinbouw'.

Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel ''veehouderij en paardenfokkerij' geldt, het gebruik als veehouderij en paardenfokkerij als activiteit is toegestaan. Daar waar een gebruiksdoel 'gewassenteelt in de open lucht' geldt, is het gebruik voor gewassenteelt in de open lucht als activiteit toegestaan. Daar waar een gebruiksdoel 'glastuinbouw' geldt, is het gebruik voor glastuinbouw als activiteit toegestaan.

In de verschillende subparagrafen zijn verder aanvullende regels opgenomen waarmee het gebruik van de betreffende vormen van agrarisch bedrijf nader kunnen worden gereguleerd. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

11.2.5.13 Water (paragraaf 2.3.13 van de regels)

Paragraaf 2.3.13 bevat een regeling met betrekking tot het gebruiksdoel water. Bepaalt wordt dat de gronden en bouwwerken ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: water' als gebruiksdoel hebben waterberging, waterhuishouding en het realiseren, in stand houden en gebruiken van watervoorzieningen, waaronder in ieder geval worden begrepen sloten, vijvers, vaarten, kanalen, grachten, plassen, waterwegen en overige waterpartijen.

Dat betekent niet dat een inrichting met waterpartijen uitsluitend is toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: water'. Artikel 2.3, eerste en tweede lid, staan er op zich niet aan in de weg dat ter plaatse van gronden met bijvoorbeeld een gebruiksdoel 'wonen' en waterpartij wordt aangelegd. Het derde lid van dat artikel maakt dat overigens expliciet.

Bepaalde voorzieningen, bouwwerken en andere werken dan bouwwerken kunnen alleen worden toegestaan, mits ze aan het belang van waterberging, waterhuishouding en het realiseren, in stand houden en gebruiken van watervoorzieningen niet in de weg staan.

11.2.5.14 Verkeer (paragraaf 2.3.14 van de regels)

Paragraaf 2.3.14 bevat een regeling met betrekking tot het gebruiksdoel verkeer. De paragraaf is onderverdeeld in verschillende subparagrafen.

Subparagraaf 2.3.14.1 bevat algemene regels over het gebruiksdoel verkeer. In deze paragraaf wordt bepaald welke gronden zijn aangewezen voor een gebruiksdoel verkeer, en welk gebruik daarbinnen is toegestaan. Bepaald wordt dat gronden en bouwwerken ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: verkeer' bedoeld zijn voor het realiseren, in stand houden en gebruiken van wegen, OV-stations, spoorwegen, metrolijnen, trambanen, woonerven, publiek toegankelijke parkeergarages en publiek toegankelijke parkeerterreinen, overige parkeergelegenheid in de openbare ruimte, voeten fietspaden, publiek toegankelijke fietsparkeergarages en publiek toegankelijke fietsparkeerterreinen, en pleinen.

Dat betekent echter nog niet dat bijvoorbeeld overal wegen en spoorwegen mogen komen. Subparagraaf 2.3.14.2 bevat aanvullende regels aanvullende regels over waar wegen en spoorwegen zijn toegestaan. Dat is alleen toegestaan binnen de in de subparagraaf aangegeven aanduidingen.

Voor het aanleggen of wijzigen van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg, of het wijzigen van gebruik van een lokale spoorweg geldt wel nog een aanvullende vergunningplicht. Die is nodig teneinde een finale beoordeling te kunnen doen op de aanvaardbaarheid van geluid op de gevel van geluidgevoelige gebouwen. Deze vergunningplicht is opgenomen in hoofdstuk 7.

11.2.5.15 Groen (paragraaf 2.3.15 van de regels)

Paragraaf 2.3.15 regelt het gebruiksdoel 'groen'.

11.2.5.16 Hoogspanningsverbinding (paragraaf 2.3.16 van de regels)

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 schakelen transformatorstations en andere voor die hoogspanningsverbinding noodzakelijke hulpmiddelen toelaten. Zie meer uitgebreid paragraaf 9.2.13.3.4 van deze toelichting. Met paragraaf 2.3.16 van de regels 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 liggen enkele bovengrondse hoogspanningsverbindingen met een spanningsniveau van 380 kV en van 150 kV. Voor de ligging van deze verbindingen wordt verwezen naar de Atlas Leefomgeving, waar de ligging zichtbaar is: https://www.atlasleefomgeving.nl/kaarten.

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 en met 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.

Als gevolg van het advies van het ministerie van VROM uit 2005 wordt er in de praktijk in nieuwe situaties bij bovengrondse hoogspanningslijnen zo mogelijk afstand gehouden tot bestemmingen waarin mensen langdurig verblijven ("gevoelige bestemmingen", zoals woningen en scholen). Dit heeft bijgedragen aan een werkbare uitvoeringspraktijk bij de ruimtelijke inpassing van bovengrondse hoogspanningslijnen en de realisatie van nieuwe woningen. Bij brief van 21 april 2023 heeft de minister voor Klimaat en Energie bevoegd gezagen ruimtelijke ordening (gemeenten, provincies, Rijk) en de netbeheerders voor de elektriciteit geadviseerd het bestaande voorzorgbeleid voor bovengrondse hoogspanningslijnen voort te zetten.

Voor de omvang van de magneetveld zone is afstemming met de leidingbeheerder nodig. 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 betrekking op hoogspanningsverbindingen van 110 kV, 150 kV en 220 kV en hoger. In Amsterdam liggen veel ondergrondse kabelverbindingen met een spanning tot 150 kV. De ligging daarvan wordt niet in het omgevingsplan gereguleerd. Hetzelfde geldt voor nog eventueel aan te leggen 110 kV-verbindingen. 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).

11.2.5.17 Buisleiding met gevaarlijke stoffen (paragraaf 2.3.17 van de regels)

Paragraaf 2.3.17 regelt het gebruiksdoel 'buisleiding met gevaarlijke stoffen'. Geregeld wordt dat daar waar een gebruiksdoel buisleiding met gevaarlijke stoffen geldt, het gebruik voor een buisleiding met gevaarlijke stoffen als activiteit is toegestaan.

Onder een buisleiding met gevaarlijke stoffen wordt verstaan buisleiding als bedoeld in artikel 3.101, eerste lid, onder a tot en met d, van het Besluit activiteiten leefomgeving. In samenhang met artikel 2.3 wordt hiermee geborgd dat buisleidingen met gevaarlijke stoffen alleen ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: buisleiding met gevaarlijke stoffen' mogen geëxploiteerd worden. Gelet op de externe veiligheidsrisico's van deze leidingen voor de omgeving is het wenselijk dat het vervoer van gevaarlijke stoffen in buisleidingen niet overal, maar alleen ter plaatse van de nader aangeduide locaties plaats vindt.

In de paragraaf zijn aanvullende regels opgenomen waarmee het gebruik als sportvoorziening nader kan worden gereguleerd. Voor de meeste van die regels geldt dat ze alleen van toepassing zijn ter plaatse van specifiek aangegeven aanduidingen. In de artikelgewijze toelichting wordt de strekking van de inhoudelijke regels nader toegelicht.

Op grond van paragraaf 3.2.8 geldt aanvullend een verbod om zonder omgevingsvergunning de leiding, de druk of de vervoerde stof te wijzigen voor zover de wijziging leidt tot een wijziging van het aandachtsgebied bedoeld in artikel 5.12 en 5.13 Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze vergunningplicht is opgenomen in hoofdstuk 3 omdat die ook moet gelden daar waar een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan nog niet is vervangen.

11.2.5.18 Ambulante handel, anders dan venten (paragraaf 2.3.18 van de regels)

Paragraaf 2.3.18 regelt het gebruiksdoel 'ambulante handel, anders dan venten'.

11.2.5.19 Volkstuinpark (paragraaf 2.3.19 van de regels)

Paragraaf 2.3.19 regelt het gebruiksdoel 'volkstuinpark'.

11.3 Hoofdstuk 3 Overige regels over het gebruik van gronden en bouwwerken

11.3.1 Inleiding

Het omgevingsplan bevat, net als voorheen het bestemmingsplan, regels over het gebruik van gronden en bouwwerken. Deze regels zijn verdeeld over twee hoofdstukken. Hoofdstuk 3 bevat generieke regels over het gebruik van gronden en bouwwerken. Deze regels moeten in principe overal en voor iedereen binnen Amsterdam gaan gelden. Ze zijn in beginsel ook niet beperkt tot een specifiek gebruiksdoel. Wel is het toepassingsbereik van bepaalde onderdelen beperkt tot specifieke gebieden of situaties. Zo gelden de beperkingen voor beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico (paragraaf 3.2.10) alleen ter plaatse van een beperkingengebied plaatsgebonden risico. Ook is het mogelijk dat op enig moment met een locatiegerichte regels met maatwerk wordt afgeweken van de in dit hoofdstuk opgenomen algemene regels. Een goed voorbeeld daarvan is artikel 3.5, dat regels bevat over het gebruik van erven. Het derde lid bepaalt dat ter plaatse van de aanduiding 'tuin' een van de hoofdregel afwijkende uitzondering van toepassing is.

Een groot deel van de regels in hoofdstuk 3 bevat regels over onderwerpen die voorheen in bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen werden geregeld. Hoewel de regels in dit hoofdstuk bedoeld zijn uiteindelijk overal te gaan gelden, kunnen bestaande bestemmingsplannen afwijkende regels over dezelfde onderwerpen bevatten. De afweging of die afwijkende regel moet blijven gelden, of dat de algemene regel van toepassing kan zijn, moet in principe per wijzigingsbesluit, waarmee een bestemmingsplan wordt vervangen, worden gemaakt. Om die reden is voor de meeste onderdelen in dit hoofdstuk bepaalt dat het onderdeel weliswaar overal geldt, maar dat de regels buiten toepassing blijven als ze in strijd zijn met regels die zijn opgenomen in een nog geldend bestemmingsplan. In dat geval gelden de regels uit het nog niet vervallen bestemmingsplan.

11.3.2 Algemene bepalingen (afdeling 3.1 van de regels)

Afdeling 3.1 bevat enkele bepalingen van algemene aard. In deze afdeling wordt het toepassingsbereik van dit hoofdstuk bepaald. Tevens zijn er meet- en rekenregels opgenomen, die van toepassing zijn op dit hoofdstuk.

11.3.3 Algemene regels van ruimtelijke aard over gebruik van gronden en bouwwerken (afdeling 3.2 van de regels)

11.3.3.1 Inleiding

Hoofdstuk 3 bevat over verschillende onderwerpen algemene regels die betrekking hebben op gebruik. In afdeling 3.2 zijn algemene regels van ruimtelijke aard over gebruik van gronden en bouwwerken opgenomen. Deze regels gaan over onderwerpen waarover onder oud recht veelal regels werden opgenomen in ruimtelijke besluiten zoals bestemmingsplannen, maar bestemmingoverstijgend waren. Dergelijke regels werden veelal in algemene regels in hoofdstuk 3 van bestemmingsplannen opgenomen, maar ook vaak per afzonderlijke bestemming. Dergelijke regels zijn ook gebruiksdoel-overstijgend zijn. Ze hebben betrekking op meerdere vormen van gebruik. In het omgevingsplan wordt er daarom voor gekozen om deze regels op te nemen in de vorm van algemene, overal geldende regels. 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 (paragraaf 3.2.2 van de regels)
- Parkeernormering voor auto’s en normering voor fietsstalling (paragraaf 3.2.3 van de regels)
- Ondergeschikt kantoorgebruik (paragraaf 3.2.4 van de regels)
- Ondergeschikte detailhandel (paragraaf 3.2.5 van de regels)
- Het wijzigen van het gebruik als niet-geluidgevoelig gebouw naar een gebruik als geluidgevoelig gebouw (paragraaf 3.2.6 van de regels)
- Huisvesting in verband met mantelzorg (paragraaf 3.2.7 van de regels)
- Het wijzigen van een buisleiding met gevaarlijke stoffen, de druk of de vervoerde stof (paragraaf 3.2.8)
- Wijzigen gebruik van ambachtelijke bedrijven (paragraaf 3.2.9 van de regels)
- Beperkingen voor beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico (paragraaf 3.2.10 van de regels)
- Beperkingen voor zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt gebouwen en kwetsbare en beperkt kwetsbare locaties in een beperkingengebied vuurwerk (paragraaf 3.2.11 van de regels)
- Beperkingen voor zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt gebouwen en kwetsbare en beperkt kwetsbare locaties in een beperkingengebied ontplofbare stoffen (paragraaf 3.2.12 van de regels)
- Het uitoefenen van ondergeschikte horeca-activiteiten (paragraaf 3.2.13 van de regels)

- Beschikbaar stellen van vergader en congresfaciliteiten aan derden (paragraaf 3.2.14 van de regels)

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.

Voorrangsbepalingen

Veel van de onderwerpen, geregeld in afdeling 3.2, werden ook geregeld in onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen. Die regels zijn, evenals de regels in afdeling 3.2, onderdeel van het omgevingsplan. Deze regels kunnen inhoudelijk tegenstrijd zijn. Waar dat mogelijk het geval is, wordt gewerkt met een zogenoemde voorrangsregel. Die bepaalt dan dat ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' de regels in de betreffende (sub)paragraaf buiten toepassing blijven voor zover het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan regels over hetzelfde onderwerp bevat. In dat geval zijn de regels in dat tijdelijk deel van toepassing.

In bijlage I is opgenomen dat onder een ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan worden verstaan 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, totdat deze bij wijzigingsbesluit voor een locatie zijn komen te vervallen. Het gaat om bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, exploitatieplannen en dergelijke.

Het werkingsgebied van dit soort bepalingen is beperkt tot die gebieden ter plaatse van de aanduiding ‘ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen’. Daarmee wordt ook in de viewer inzichtelijk waar dit artikel van toepassing is, en waar niet. Met het door de tijd heen vervangen en laten vervallen van ruimtelijke plannen, zal dat werkingsgebied, dat eerst heel Amsterdam is, geleidelijk aan steeds kleiner worden.

11.3.3.2 Algemeen (paragraaf 3.2.1 van de regels)

De afdeling begint met een algemene paragraaf, met daarin allereerst een artikel dat bepaalt dat deze afdeling van toepassing is op het gebruik van gronden en bouwwerken.

11.3.3.3 Inrichten en gebruik van bij een hoofdgebouw behorend erf en erfbebouwing (paragraaf 3.2.2 van de regels)

Paragraaf 3.2.2 bevat algemene regels over het inrichten en het gebruik van bij een hoofdgebouw behorend erf en erfbebouwing. Uitgangspunt is dat het gebruik van het bij een hoofdgebouw behorend erf in overeenstemming moet zijn met een in afdeling 2.3 aan een locatie gegeven gebruiksdoel. Daarmee wordt gedoeld op een inrichting en gebruik op een wijze die naar algemene maatstaven als een normale inrichting en gebruik van het bijbehorende erf wordt beschouwd. In de artikelgewijze toelichting wordt dit verduidelijkt. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

11.3.3.4 Parkeernormering voor auto’s en normering voor fietsstalling (paragraaf 3.2.3 van de regels)

In paragraaf 3.2.3 zijn regels opgenomen met betrekking tot autoparkeerplaatsen en fietsstalling. De regeling is een vertaling van het beleid zoals vastgesteld in de Nota parkeernormen Auto 2017 en de Nota parkeernormen Fiets en Scooter 2018. Voor een toelichting op dat beleid en de vertaling ervan naar dit omgevingsplan wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 10.5 van deze algemene toelichting en naar de artikelgewijze toelichting.

11.3.3.5 Ondergeschikt kantoorgebruik (paragraaf 3.2.4 van de regels)

Deze paragraaf bevat één artikel dat ondergeschikt kantoorgebruik anders dan binnen zakelijke en administratieve dienstverlening regelt. Dit artikel vormt een juridische vertaling van het in de voorheen geldende Structuurvisie Amsterdam 2040 opgenomen beleid ten aanzien van ondergeschikte kantoorruimte. Daarin was opgenomen dat bedrijven maximaal 30% kantoorvloer per vestiging hebben. Heeft een onderneming meer dan 30% kantoorvloer, dan is sprake van een kantoor, aldus het beleid. Dit beleid is overgenomen in de in door de gemeenteraad vastgestelde Bedrijvenstrategie 2020-2030 (20 mei 2020). Uitgangspunt van de juridische vertaling is dat het gaat om nietzelfstandige kantoorruimte die ondersteunend is aan de eigen bedrijfsuitoefening, en dat het ondergeschikt kantoorgebruik niet meer mag bedragen dan maximum van 30% kantoorvloer per bedrijf, gerekend over het totaal bruto-vloeroppervlakte aan bedrijfsgebouwen. Daarop zijn uitzonderingen mogelijk gemaakt. Kortheidshalve wordt verwezen naar de artikelgewijze toelichting.

11.3.3.6 Ondergeschikte detailhandel (paragraaf 3.2.5 van de regels)

Deze paragraaf bevat één artikel dat ondergeschikte detailhandel anders dan binnen detailhandel regelt. Het artikel vormt een juridische vertaling van het detailhandelsbeleid met betrekking tot ondergeschikte detailhandel zoals dat is opgenomen in het Detailhandelsbeleid 2018 2022 (p. 58). Kern van dat beleid is dat detailhandel wordt geclusterd, waarop een aantal uitzonderingen geldt, onder meer met betrekking tot ondergeschikte detailhandel. Vanuit de daar gegeven beleidsuitgangspunten is de regeling in dit artikel opgebouwd. Uitgangspunt van de juridische vertaling is dat de uitoefening van ondergeschikte detailhandel plaatsvindt binnen een ambachtelijk bedrijf, consumentgerichte dienstverlening, alcoholvrije horeca of een culturele instelling. Verder moet het assortiment liggen in het verlengde van de bedrijfsuitoefening, en mag het gaan om maximaal 20% van de bruto-vloeroppervlakte van het bedrijf, tot een maximum van 50 m^2. Daarop zijn uitzonderingen mogelijk gemaakt. Kortheidshalve wordt verwezen naar de artikelgewijze toelichting.

11.3.3.7 Het wijzigen van het gebruik van een gebouw naar een geluidgevoelige functie (paragraaf 3.2.6 van de regels)

Paragraaf 3.2.6 bevat een vergunningplicht voor het wijzigen van het gebruik als niet-geluidgevoelig gebouw naar een gebruik als geluidgevoelig gebouw. Dit wordt in dit onderdeel aangeduid als het wijzigen van het gebruik van een gebouw naar een geluidgevoelige functie. Met deze regeling wordt invulling gegeven aan paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, voor zover dat niet reeds bij het wijzigen van het omgevingsplan heeft plaatsgevonden. Als bij wijziging van het omgevingsplan al uitvoering is gegeven, dan blijft deze subparagraaf buiten toepassing. Daartoe is bepaald dat deze paragraaf uitsluitend geldt ter plaatse van de aanduiding 'nadere afweging geluid bij bouwplan noodzakelijk'. Waar de aanduiding moet gelden, wordt bij een wijziging van het omgevingsplan die voorziet in het toelaten van een geluidgevoelig gebouw bepaald.

Deze paragraaf is van toepassing op het wijzigen van het gebruik van een gebouw naar een: a. woonfunctie of nevengebruiksfuncties daarvan;
b. onderwijsfunctie of nevengebruiksfuncties daarvan;
c. gezondheidszorgfunctie met bedgebied of nevengebruiksfuncties daarvan; of
d. bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied of nevengebruiksfuncties daarvan.

Deze paragraaf geldt uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'nadere afweging geluid bij gebruikswijziging noodzakelijk'. Waar de aanduiding moet gelden, wordt bij een wijziging van het omgevingsplan die voorziet in het toelaten van een geluidgevoelig gebouw bepaald.

De paragraaf is alleen van toepassing voor zover het betreffende beoogd gebruik in overeenstemming is met artikel 2.3. Het omgevingsplan moet dus al wel in het betreffende gebruik voorzien. Er geldt echter een aanvullende vergunningplicht, waarbij een finale beoordeling plaatsvindt van de aanvaardbaarheid van het geluid op de gevel.

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, soms 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. Bij flexibele gebruiksmogelijkheden werd dan veelal voorzien in voorgeschreven dove gevels, waarvan met een afwijkvergunning kon worden afgezien wanneer geen sprake was van geluidgevoelig gebruik. In andere gevallen werd voorzien in binnenplanse afwijkmogelijkheden voor wijziging naar een geluidgevoelig gebruik.

De Omgevingswet biedt de mogelijk om het toelaten en het toetsen aan standaarden grenswaarden door te schuiven naar het moment waarop wel voldoende gegevens beschikbaar zijn. Dat is bijvoorbeeld het moment waarop een omgevingsvergunning voor bouwen kan worden aangevraagd. Maar het kan ook het moment zijn waarop het gebruik van een bestaand gebouw wijzigt. Daarvoor moet dan een vergunningplicht worden opgenomen. Met de regeling in paragraaf 3.2.6 wordt hierin voorzien. Bij die vergunningverlening wordt dan alsnog getoetst aan de regels zoals die in artikel 5.78t en de daaropvolgende artikelen van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn gesteld.

De geluidtoets voor geluidgevoelige gebouwen op geluidgevoelige locaties wordt in principe gemaakt bij een wijziging van het omgevingsplan waarmee een nieuw geluidgevoelig gebouw wordt toegelaten. Bij een dergelijke wijziging wordt gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels, opgenomen in paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarbij worden in het omgevingsplan die regels opgenomen, die ervoor zorgen dat sprake is van een aanvaardbaar geluid.

Bij het vervangen van een ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan, bijvoorbeeld een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan dat een geluidgevoelig gebouw toelaat, hoeft op grond van artikel 5.78, tweede lid, geen

toepassing te worden gegeven aan paragraaf 5.1.4.2a.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Er is in dat geval immers sprake van geluidgevoelig gebouw dat reeds rechtmatig is toegestaan op het tijdstip van de wijziging van het omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor geluidgevoelige gebouwen die op grond een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn toegestaan. Het maakt daarbij niet uit of het gebouw daadwerkelijk is gerealiseerd.

Als de toets evenwel wordt doorgeschoven, dan betekent dat overigens niet dat bij het wijzigen van het omgevingsplan 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.

Beoordelingssystematiek

In artikel 3.27 zijn de feitelijke beoordelingsregels opgenomen. Daarin is allereerst bepaald dat de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 3.26, alleen wordt verleend als het met de wijziging beoogde gebruik niet in strijd is met artikel 2.3. Het gebruik moet dus op grond van hoofdstuk 2 zijn toegestaan. Ten tweede is bepaald dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als het geluid op de gevel van het geluidgevoelige gebouw, met het oog op de bescherming van de gezondheid, aanvaardbaar is.

Artikel 3.28 bepaalt vervolgens dat dat het geval is als het geluid op het geluidgevoelig gebouw niet hoger is dan de standaardwaarde. Die standaardwaarde is opgenomen in tabel 3.28. Die waarden zijn gelijk aan de standaardwaarden, bedoeld in tabel 5.78t van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Wanneer aan de standaardwaarde wordt voldaan, dan vormt de geluidbelasting geen reden om de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 3.26, te weigeren.

Artikel 3.29 bepaalt vervolgens aan dat als die standaardwaarde wordt overschreden, het geluid nog altijd aanvaardbaar kan zijn, maar wel onder voorwaarden. Als eerste voorwaarde geldt dat geen geluidbeperkende maatregelen kunnen worden getroffen om aan de standaardwaarde te voldoen. Als tweede voorwaarde geldt dat de overschrijding van de standaardwaarde door het treffen van geluidbeperkende maatregelen zoveel mogelijk wordt beperkt. En tot slot mag het geluid op het geluidgevoelige gebouw niet hoger zijn dan de grenswaarde, bedoeld in tabel 3.29. Die zijn gelijk aan de grenswaarden zoals opgenomen in artikel 5.78u van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

In de artikelgewijze toelichting worden de hiervoor aangehaalde en overige in subparagraaf 4.2.4.7 opgenomen artikelen nader toegelicht.

11.3.3.8 Huisvesting in verband met mantelzorg (paragraaf 3.2.7 van de regels)

In de instructieregels met betrekking tot geluidgevoelige gebouwen wordt voor mantelzorgwoningen geen uitzondering gemaakt. Ook mantelzorgwoningen moeten derhalve worden aangemerkt als geluidgevoelig gebouw. Dat maakt dat mantelzorgwoningen niet zomaar overal kunnen worden toegestaan. Voorafgaand dient te worden getoetst of aan de in het Besluit kwaliteit leefomgeving gestelde geluidsnormen wordt voldaan. Zie meer uitgebreid paragraaf 9.2.5.4 van deze toelichting.

Het voortzetten van de regeling zoals die onder de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing was, is daardoor niet mogelijk. Op grond van die regeling was het zonder omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan toegestaan een bestaand bouwwerk te gebruiken voor huisvesting in verband met mantelzorg. Omdat veel bouwwerken zonder omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk konden worden gerealiseerd, betekende dit dat huisvesting voor mantelzorg veelal zonder omgevingsvergunning was toegestaan. Daarbij vond geen toets plaats aan de geldende geluidsnormen. Deze mogelijkheid is ook opgenomen in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan zoals dat bij wijze van bruidsschat onderdeel is geworden van het omgevingsplan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Dat hoofdstuk 22 betreft echter een tijdelijke regeling, die in overeenstemming moet worden gebracht met de Omgevingswet. Het toestaan van mantelzorgwoningen zonder dat daarbij een beoordeling plaatsvindt op de aanvaardbaarheid van het geluid op de gevel, is niet mogelijk. Om die reden is in paragraaf 3.2.7 een vergunningplicht opgenomen voor huisvesting in verband met mantelzorg in een bestaand bouwwerk.

Hoewel nieuwe mantelzorgwoningen onder de Omgevingswet als geluidgevoelig gebouw moeten worden beoordeeld op een aanvaardbaar geluid op de gevel, is in artikel 12.10 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaald dat een geluidgevoelig gebouw dat voor de datum, bedoeld in artikel 22.4 van de Omgevingswet, in gebruik is genomen voor huisvesting in verband met mantelzorg en waar alleen die vorm van wonen is toegelaten niet in

aanmerking wordt genomen bij onder andere het beoordelen van industrielawaai en wegen spoorweglawaai. Met de datum, bedoeld in artikel 22.4 van de Omgevingswet, wordt gedoeld op de datum waarvoor alle bestemmingsplannen moeten zijn vervangen. Vooralsnog is dat 1 januari 2032.

11.3.3.9 Het wijzigen van een buisleiding met gevaarlijke stoffen, de druk of de vervoerde stof (paragraaf 3.2.8)

Paragraaf 3.2.8 bevat een regeling voor het wijzigen van een buisleiding met gevaarlijke stoffen, de druk of de vervoerde stof. In de paragraaf is een vergunningplicht voor de genoemde wijzigingen opgenomen voor zover deze leiden tot een wijziging van het aandachtsgebied. De reden voor de vergunningplicht is dat bij wijziging aan de buisleiding (bv. van de diameter, wanddikte, diepte onder het maaiveld en materiaalsoort) of bij wijziging van de druk of de vervoerde stof kunnen de risico's voor de omgeving wijzigen. De vergunningplicht zorgt ervoor dat die wijzigingen vooraf op aanvaardbaarheid kunnen worden beoordeeld.

Het aandachtsgebied is een nieuw kernbegrip van de gemoderniseerde omgevingsveiligheid van het Rijk. De aandachtsgebieden voor brand, explosie en gifwolk maken inzichtelijk in welk gebied zich bij een incident nog levensbedreigende gevolgen voor personen in gebouwen kunnen voordoen. Om de risico's te beperken is het verplicht om binnen de aandachtsgebieden rekening te houden met het groepsrisico (de kans op het overlijden van een groep van tien of meer personen per jaar als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door een risicoactiviteit). Ook is het verplicht om binnen de branden explosieaandachtsgebieden voorschriftengebieden aan te wijzen (tenzij daarvan gemotiveerd wordt afgezien). Wil men in een voorschriftengebied een voor het verblijven van personen bestemd gebouw realiseren (ook wel genoemd een gebouw met beperkt tot zeer kwetsbare functies), dan zal men de in het Besluit bouwwerken leefomgeving bedoelde maatregelen moeten treffen om de gevolgen van brand of een explosie in dat gebied voor de personen die in dat gebouw verblijven te beperken.

In aanvulling op verplichtingen op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving is het wenselijk om niet alleen te sturen op de locatie waar buisleidingen met gevaarlijke stoffen mogen geëxploiteerd worden, maar ook op wijzigingen van de leiding. Door deze wijzigingen kunnen immers de risico's voor de omgeving veranderen waardoor er gebouwen of locaties binnen dat aandachtsgebieden kunnen komen te liggen, die daar ongewenst zijn of waar extra maatregelen moeten worden getroffen. De vergunningplicht is ook van toepassing als door de wijziging het aandachtsgebied kleiner wordt. Dat biedt de gemeente de mogelijkheid om de ligging van de voorschriftengebieden te heroverwegen. In het Besluit activiteiten leefomgeving is het exploiteren van buisleidingen met gevaarlijke stoffen niet aangewezen als vergunningplichtige activiteit. In dat kader vindt er dus geen toetsing plaats op de gevolgen (risico's) voor de omgeving. Daarom wordt in het omgevingsplan een vergunningplicht in het leven geroepen. Door middel van dit instrument kunnen de ruimtelijke gevolgen van de wijziging beoordeeld worden.

De vergunningplicht geldt alleen voor zover daardoor de ligging van het aandachtsgebied wijzigt. Bij overige wijzigingen zijn de ruimtelijke implicaties beperkt.

11.3.3.10 Wijzigen gebruik van ambachtelijke bedrijven (paragraaf 3.2.9 van de regels)

Deze paragraaf is opgenomen naar aanleiding van een motie inzake behoud Amsterdamse ambachtelijke bedrijven. Met die motie, aangenomen in de raadsvergadering op 21 december 2022, heeft de raad het college opgedragen om te onderzoeken of een regeling in het omgevingsplan kan worden opgenomen met het doel een divers functieaanbod te garanderen en ambachtelijke bedrijven te behouden in centrumgebieden waar de druk op de leefbaarheid groot is. In de brief van 14 maart 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders toegezegd om in de Basisregeling regels toe te voegen die behoud van ambachtelijke bedrijven beogen. Bij het gebiedsgewijs vervangen van bestemmingsplannen kan worden beoordeeld welke ambachtelijke bedrijven in welke gebieden behouden dienen te blijven.

Ter uitvoering van die motie is deze regeling opgenomen. Die werkt kort samengevat als volgt. In centrumgebieden kan bij het vervangen van bestemmingsplannen overwogen worden om de locatieaanduiding 'ambachtelijk bedrijf' te geven aan de locaties waar nu al een ambachtelijk bedrijf aanwezig is en waar ook andere gebruiksdoelen worden toegestaan. Door het geven van deze locatieaanduiding gaat daar een vergunningplicht gelden. Daarmee wordt het verboden om zonder vergunning het gebruik van die locatie te wijzigen, ondanks dat daar ook andere gebruiksdoelen zijn toegestaan. Met de vergunning wordt een ander gebruik alleen toegestaan als het divers lokaal aanbod behouden blijft. Hiermee wordt voorkomen dat commerciële functies ambachtelijke bedrijven verdringen.

Anders dan in het bestemmingsplan De Pijp waarnaar de motie verwijst, is er in dit artikel voor gekozen om niet te volstaan met een verbod om ambachtelijke bedrijven te wijzigen naar een ander gebruik, maar een vergunningplicht in te stellen. Hiermee biedt dit artikel de mogelijkheid om met die vergunning onder voorwaarden

ook andere gebruik toe te staan. Hiermee wordt meer flexibiliteit bereikt zonder afbreuk aan de doelen van de motie.

Hierbij wordt nog opgemerkt dat deze nieuwe vergunningplicht geen lastenverzwaring betekent ten opzichte van een enkel verbod (zoals de regeling in het bestemmingsplan De Pijp). Ook bij die regeling kan men immers een buitenplanse omgevingsvergunning aanvragen om af te wijken ten behoeve van een ander gebruik dan ambachtelijk bedrijf. Door het 'binnenplans maken' van de omgevingsvergunning wordt het toetsingskader wel beperkt. In plaats van een volledige toets op 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' en de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving zoals dat verplicht is bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten wordt de toetsing hier beperkt tot de criteria zoals opgenomen in het derde lid. Hiermee worden de lasten juist verminderd.

Deze regeling is opgenomen in hoofdstuk 3 waar algemene regels staan over het gebruik van gronden en bouwwerken. De regeling geldt ter plaatse van de locatie-aanduiding 'ambachtelijk bedrijf' waar naast het gebruiksdoel 'bedrijf' doorgaans ook andere gebruiksdoelen zullen worden toegestaan (bijvoorbeeld detailhandel, verschillende vormen van maatschappelijke, commerciële of administratieve dienstverlening of cultuur). De locatie-aanduiding ambachtelijk bedrijf betekent niet alleen een gebruiksbeperking binnen het gebruiksdoel bedrijf, maar ook ten aanzien van de andere toegestane gebruiksdoelen; het is immers niet mogelijk zonder vergunning de grond voor die andere gebruiksdoelen te gaan gebruiken.

11.3.3.11 Beperkingen voor beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico (paragraaf 3.2.10 van de regels)

Met paragraaf 3.2.10 wordt uitvoering gegeven aan enkele instructieregels uit paragraaf 5.1.2.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze paragraaf ziet erop dat binnen een 'beperkingengebied externe veiligheid' beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen zich niet of niet zonder meer kunnen vestigen. Zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties zijn uiteraard ook niet toegestaan, maar die gebruiksdoelen worden dan ook niet mogelijk gemaakt binnen het beperkingengebied. Zeer/ kwetsbaar of beperkt kwetsbare gebouwen en kwetsbare en beperkt kwetsbare locaties zijn in bijlage VI bij het Besluit kwaliteit leefomgeving aangewezen. Gelet op de begripsbepaling in bijlage I Besluit kwaliteit leefomgeving en op het bepaalde in artikel 1.1, tweede lid in dit omgevingsplan, hoeft voor die begrippen in het omgevingsplan niet opnieuw een definitie te worden opgenomen.

De aanduiding 'beperkingengebied' wordt gekoppeld aan locaties waar het plaatsgebonden risico van een aangewezen risicoactiviteit 1 op de 1.000.000 per jaar of hoger is.

Het plaatsgebonden risico is de kans op het overlijden van een onbeschermd en continu aanwezig persoon buiten de begrenzing van de locatie waar een activiteit wordt verricht als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door die activiteit (artikel 5.6 Besluit kwaliteit leefomgeving).

In een omgevingsplan wordt een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van een activiteit in acht genomen van ten hoogste 1 op de 1.000.000 per jaar voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties (artikel 5.7, eerste lid Besluit kwaliteit leefomgeving).

Daarnaast geldt er een standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico van een aangewezen risicoactiviteit van 1 op de 1.000.000 per jaar voor beperkt kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare locaties. Hiermee wordt in een omgevingsplan rekening gehouden (artikel 5.11, eerste lid Besluit kwaliteit leefomgeving). De term 'rekening houden' betekent in de systematiek van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat van de standaardwaarde gemotiveerd afgeweken kan worden.

De activiteiten waarvoor een plaatsgebonden risico geldt zijn in bijlage VII bij het BklBesluit kwaliteit leefomgeving aangewezen.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving verplicht er niet toe om het plaatsgebonden risico in het omgevingsplan aan te wijzen. Omwille van de zichtbaarheid en rechtszekerheid worden de locaties waar het plaatsgebonden risico 1 op de 1.000.000 per jaar of hoger is in dit omgevingsplan als 'beperkingengebied plaatsgebonden risico' aangewezen. Dit is conform de praktijk in voormalige bestemmingsplannen.

11.3.3.12 Beperkingen voor zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt gebouwen en kwetsbare en beperkt kwetsbare locaties in een beperkingengebied vuurwerk (paragraaf 3.2.11 van de regels) [gereserveerd]

[gereserveerd]

11.3.3.13 Beperkingen voor zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt gebouwen en kwetsbare en beperkt kwetsbare locaties in een beperkingengebied ontplofbare stoffen (paragraaf 3.2.12 van de regels) [gereserveerd]

[gereserveerd]

11.3.3.14 Het uitoefenen van ondergeschikte horeca-activiteiten (paragraaf 3.2.13 van de regels) [gereserveerd]

[gereserveerd]

11.3.3.15 [gereserveerd]

[gereserveerd]

11.4 Hoofdstuk 4 Activiteiten met betrekking tot bouwwerken

11.4.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 zijn regels opgenomen over activiteiten die betrekking hebben op bouwwerken. Het gaat om de omgevingsplanactiviteit bouwwerken en de omgevingsplanactiviteit slopen (zie artikel 4.1). Onder een omgevingsplanactiviteit bouwwerken wordt verstaan het bouwen van een bouwwerk, en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk. Onder een omgevingsplanactiviteit slopen wordt verstaan het geheel of gedeeltelijk afbreken of uit elkaar nemen van een bouwwerk.

Centraal in dit hoofdstuk staan activiteiten die betrekking hebben op bouwwerken. Wat een 'bouwwerk' is, wordt bepaald door de in bijlage I van de Omgevingswet opgenomen begripsomschrijving. Het gaat om een constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart.

Afdeling 4.1 bevat enkele artikelen van algemene aard. Daarin is bepaald waarover dit hoofdstuk gaat (het toepassingsbereik). Ook zijn meet- en rekenregels opgenomen, doe op dit hoofdstuk van toepassing zijn. Tot slot zijn enkele bepalingen van overgangsrechtelijke aard opgenomen. Voor een toelichting op de betreffende artikelen kan worden volstaan met een verwijzing naar de artikelgewijze toelichting

Afdeling 4.2 reguleert de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Onder een omgevingsplanactiviteit bouwwerken wordt verstaan een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het bouwen van een bouwwerk en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk. Met het vervallen van de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gaan gemeenten zelf over het wel of niet in het omgevingsplan opnemen van een vergunningplicht voor het bouwen van een bouwwerk. Totdat gemeenten hierover regels hebben vastgesteld, geldt voor de betreffende regels uit de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht dat is voorzien in overgangsrecht. Dat geldt ook voor de regels over vergunningvrije bouwwerken. Die zijn allemaal bij wijze van overgangsrecht tijdelijk opgenomen in hoofdstuk 22 (de 'bruidsschat'). Met afdeling 4.2 wordt voorzien in het vervangen van die regels. Ook de bestemmingsplannen zijn bij wijze van overgangsrecht onderdeel geworden van het omgevingsplan, en moeten op termijn worden vervangen door nieuwe regels. Voor zover het gaat om ruimtelijke regels over bouwwerken worden deze opgenomen in hoofdstuk 5. Het zijn hoofdzakelijk locatiegerichte regels, die al dan niet van toepassing worden nadat een nog geldend bestemmingsplan of andere geldend ruimtelijk plan is vervangen. In paragraaf 11.4.2 van deze toelichting wordt een en ander nader toegelicht.

Afdeling 4.3 reguleert de omgevingsplanactiviteit slopen. Daaronder wordt verstaan een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het geheel of gedeeltelijk afbreken van een bouwwerk. In paragraaf 11.4.3 wordt nader op dit onderdeel ingegaan.

Afdeling 4.4 bevat overige algemene regels over bouwwerken en activiteiten met betrekking tot bouwwerken. Het gaat om een bepaling die het repressief welstandstoezicht vervangt (paragraaf 4.4.1) en een onderdeel waarmee de gemeentelijke hemelwaterverordening wordt vervangen
(paragraaf 4.4.2). In paragraaf 11.4.4 van deze toelichting worden beide onderdelen nader toegelicht. Oorspronkelijk was het idee om in deze afdeling ook de regels van paragraaf 22.2.1, paragraaf 22.2.2 en paragraaf 22.2.3, zoals die bij wijze van bruidsschat in het omgevingsplan zijn geplaatst, op te nemen. Totdat er een goed inhoudelijk beeld is over wat er met die regels zou moeten gebeuren, wordt daarvan afgezien.

11.4.2 Omgevingsplanactiviteit bouwwerken (afdeling 4.2 van de regels)

11.4.2.1 Inhoud van afdeling 4.2 op hoofdlijnen

Afdeling 4.2 bevat regels over het verrichten van een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Daaronder wordt op grond van bijlage I bij de regels verstaan een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het bouwen van een bouwwerk en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk. Het begrip *bouwen* moet ruim worden uitgelegd. Op grond van bijlage I bij de Omgevingswet wordt daaronder verstaan 'plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten'.

In paragraaf 4.2.2 wordt een vergunningplicht in het leven geroepen voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Daarbij is tevens een algemene beoordelingsregel opgenomen, die er in voorziet dat een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken alleen wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de in paragraaf 4.2.4 opgenomen beoordelingsregels (artikel 4.8). Als een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet in strijd is met die beoordelingsregels, dan moet de vergunning worden verleend. Dat is bepaald in artikel 8.0a van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

In paragraaf 4.2.2 zijn verder algemene aanvraagvereisten opgenomen. Deze zijn aanvullend op de algemene aanvraagvereisten, zoals gesteld in de landelijke Omgevingsregeling. In aanvulling op de algemene aanvraagvereisten zijn in paragraaf 4.2.4 specifieke aanvraagvereisten opgenomen, die direct verband houden met de in die paragraaf opgenomen beoordelingsregels.

In paragraaf 4.2.3 wordt geregeld dat de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt voor de daar aangewezen bouwwerken (artikel 4.12). Dat laat onverlet dat wel voldaan moet worden aan de ruimtelijke regels over bouwwerken, gesteld in hoofdstuk 5 of, waar dit nog niet is vervangen, de ruimtelijke regels uit het ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan. Is sprake van strijd met die ruimtelijke regels, dan zou een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit nodig zijn. Dat is, gelet op de aard en omvang van de betreffende bouwwerken, ongewenst. Voor de betreffende gevallen is erin voorzien dat bij strijd met de ruimtelijke regels over bouwwerken alsnog de vergunningplicht voor de omgevingsplan bouwwerken geldt (artikel 4.14). Voor die gevallen is voorzien in de mogelijkheid om de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken, ondanks strijd met de ruimtelijke regels over bouwwerken, toch te verlenen. Dat wordt geregeld in subsubparagraaf 4.2.4.2.2 van het omgevingsplan, en nader toegelicht in paragraaf 11.4.2.3.2.2 van deze toelichting.

In paragraaf 4.2.4 zijn de beoordelingsregels opgenomen die van toepassing zijn op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Deze beoordelingsregels hebben betrekking op uiteenlopende onderwerpen, die elk in een eigen subparagraaf aan de orde komen. Daarbij is ook bepaald waarover voorschriften aan de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken kunnen worden verbonden. Tevens zijn per onderdeel specifieke aanvraagvereisten opgenomen.

In de hierna volgende paragrafen van deze toelichting worden de hiervoor genoemde regelonderdelen nader toegelicht.

Afdeling 4.2 komt voor een belangrijk deel in de plaats van het vergunningstelsel voor de activiteiten bouwen van een bouwwerk en afwijken van het bestemmingsplan, zoals dat in de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het besluit omgevingsrecht was opgenomen. De daarin opgenomen vergunningplichten (artikel 2.1, eerste lid, onder a en c Wabo), beoordelingsregels (artikel 2.10 Wabo) en uitzonderingen op de vergunningplichten (artikel 2 en 3, bijlage II Bor) zijn op het moment dat de Omgevingswet in werking trad bij wijze van overgangsrecht onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan, de zogenoemde bruidsschat (zie ook paragraaf 6.2 van deze toelichting). Die bruidsschat is opgenomen in hoofdstuk 22 van elk omgevingsplan. Afdeling 4.2 komt daarvoor dus deels in de plaats. Zo vervangt artikel 4.7 de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, zoals die was opgenomen in artikel 22.26. Artikel 4.12, dat bepaalt voor welke bouwwerken de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt, komt in de plaats van artikel 22.27. De beperkingen op artikel 4.12, gesteld in artikel 4.13, komen in de plaats van artikel 22.28. En de beoordelingsregels, opgenomen in subsubparagraaf 4.2.4.2.1, subparagraaf 4.2.4.3 en subparagraaf 4.2.4.4 komen in de plaats van artikel 22.29 tot en met 22.31. Hoofdstuk 22 bevat ook een aantal regels van overgangsrechtelijke aard voor flexibiliteitsbepalingen die in een onder oud recht, maar nog geldend bestemmingsplan zijn opgenomen. Gedacht kan worden aan uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden (artikel 22.32) of binnenplanse afwijkmogelijkheden (artikel 22.280 en 22.281). Er is voor gekozen deze regels in hoofdstuk 22 te laten staan.

Afdeling 4.2 geldt in beginsel voor heel Amsterdam. Dat betekent dat in heel Amsterdam dezelfde vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, met daarop van toepassing zijnde regels, van toepassing zijn. Daar waar sprake kan zijn van een samenloop met regels uit een ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan dat nog niet is komen te vervallen, wordt voorzien in voorrangsregel of overgangsbepaling. Daarmee wordt bijvoorbeeld geregeld dat waar het ruimtelijk plan tijdelijk deel nog niet is vervangen, bepaalde beoordelingsregels van afdeling 4.2 achterwege blijven.

Afdeling 4.2 bevat weliswaar regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken, maar het bevat geen ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals die onder oud recht in bestemmingsplannen en vergelijkbare besluiten werden vastgesteld. Die ruimtelijke regels over bouwwerken zijn in het omgevingsplan voor Amsterdam opgenomen in hoofdstuk 5. In dat hoofdstuk wordt bepaald waar een gebouw mag komen, en hoe hoog dat mag zijn. Voorheen gebeurde dat met bestemmingsplannen en daarmee vergelijkebare besluiten. Daar waar een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan of daarmee vergelijkbaar besluit nog niet is vervangen, blijven de daarin opgenomen ruimtelijke regels over bouwwerken van toepassing. Deze ruimtelijke regels over bouwwerken hebben de vorm van algemene regels. Voor zover de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken van toepassing is, worden vergunningaanvragen aan die ruimtelijke regels over bouwwerken getoetst (artikel 4.16). Maar ook als op grond van paragraaf 4.2.3 van het omgevingsplan de vergunningplicht op een bouwwerk niet van toepassing is, moet nog altijd worden voldaan aan de ruimtelijke regels over bouwwerken. In paragraaf 11.4.2.2.6 wordt nader op de relatie van afdeling 4.2 met hoofdstuk 5 ingegaan.

11.4.2.2 Systematiek vergunningstelsel omgevingsplanactiviteit bouwwerken

11.4.2.2.1 Korte schets van het vergunningstelsel voor een bouwwerken onder de voorheen geldende Wabo

In afdeling 4.2 wordt een vergunningstelsel in het leven geroepen voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Met de 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 daarvoor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig is. 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. Wordt daaraan niet voldaan, dan is een *omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit* nodig (een buitenplanse afwijkvergunning).

Dit stelsel lijkt in grote lijnen op het stelsel zoals dat ook gold onder de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), maar bevat toch ook enkele grote wijzigingen. Om een goed begrip te hebben van het vergunningstelsel voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken, zoals dat in dit omgevingsplan is opgenomen, wordt een korte schets gegeven van het stelsel zoals dat er onder de voorheen geldende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht uit zag.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bepaalde dat voor het bouwen van een bouwwerk een omgevingsvergunning nodig was (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, Wabo). Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk werd getoetst aan: a. landelijk geldende bouwtechnische eisen,
b. redelijke eisen van welstand, en
c. ruimtelijke regels over bouwwerken, opgenomen in het geldend bestemmingsplan of andere ruimtelijk plan.

Mocht een bouwplan niet binnen passen binnen de regels van het bestemmingsplan, dan kon met een afwijkvergunning van dat bestemmingsplan worden afgeweken. Die afwijkmogelijkheid had eveneens de vorm van een vergunningplicht (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, Wabo).

Op zowel de vergunningplicht voor het bouwen van een bouwwwerk als op de vergunningplicht voor het afwijken van een bestemmingsplan waren uitzonderingen van toepassing. In artikel 2 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) was bepaald dat voor de daarin aangegeven gevallen geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen van een bouwwerk nodig was. Ook gold er voor die gevallen bij strijd met het geldende bestemmingsplan geen vergunningplicht voor het afwijken van het bestemmingsplan. Ongeacht de regels in het bestemmingsplan waren die bouwwerken toegestaan, zonder dat een vergunning voor het bouwen van een bouwwerk of het afwijken van het bestemmingsplan nodig was.

Daarnaast bevatte artikel 3 van Bijlage II Bor een lijst van bouwwerken waarvoor evenmin een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen van een bouwwerk nodig was. In die gevallen moest echter wel worden voldaan aan de regels van het bestemmingsplan. Voldeed een initiatief daaraan niet, dan was weliswaar geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nodig, maar gold wel de vergunningplicht voor het afwijken van het bestemmingsplan.

Ten opzichte van dat stelsel komt een aantal grote veranderingen:

- Allereerst komt er een knip tussen de ruimtelijke bouwactiviteit en de technische bouwactiviteit. De technische bouwactiviteit wordt door het rijk gereguleerd; de ruimtelijke bouwactiviteit in principe door de gemeente. Hierop zijn op grond van artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving enkele uitzonderingen van toepassing.
- Ten tweede (en dat hangt samen met het eerste) komt een landelijke vergunningplicht voor de ruimtelijke bouwactiviteit, die nu nog in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zit,

te vervallen. Gemeenten gaan daar zelf over, en een dergelijke vergunningplicht komt in het omgevingsplan te staan. Gemeenten krijgen daarbij de mogelijkheid om aanvullende beoordelingsregels op te nemen. Gemeenten gaan ook zelf over het bepalen van gevallen waarvoor de betreffende vergunningplicht geldt.

- Ten derde worden ook de ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals die nu nog in bestemmingsplannen en dergelijke ruimtelijke plannen staan, in het omgevingsplan geïntegreerd. Dat heeft gevolgen voor de positie in de regeling van de bouwwerken waarvoor onder de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geen vergunningplicht gold voor het bouwen van een bouwwerk én het afwijken van het bestemmingsplan (toenmalig artikel 2, bijlage II Bor). Die regeling wordt in het Amsterdamse omgevingsplan geïntegreerd in het hoofdstuk dat ruimtelijke regels over bouwwerken bevat, zoals die voorheen in bestemmingsplannen en dergelijke stonden.
- Ten vierde wordt het huidig artikel 2, bijlage II Bor opgeknipt in bouwwerken die in beginsel door het Besluit bouwwerken leefomgeving worden gereguleerd (artikel 2.29 en 2.30 Bbl) en bouwwerken waarover het omgevingsplan regels bevat.

11.4.2.2.2 Knip tussen de ruimtelijke bouwactiviteit en de technische bouwactiviteit

Een eerste grote wijziging die met de Omgevingswet wordt doorgevoerd, betreft de zogenoemde 'knip' tussen de ruimtelijke bouwactiviteit en de technische bouwactiviteit. In de Wabo werd 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 wordt deze gecombineerde toets verlaten. Er wordt een 'knip' aangebracht tussen de ruimtelijke bouwactiviteit en de technische bouwactiviteit.

Technische bouwactiviteit

In de Omgevingswet is een aparte vergunningplicht opgenomen die erin voorziet dat wordt getoetst op de technische bouwkwaliteit. Het betreft de vergunningplicht voor de bouwactiviteit, opgenomen in artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet. Onder bouwactiviteit wordt verstaan "het bouwen van een bouwwerk". De bouwactiviteit uit de Omgevingswet gaat over de technische bouwkwaliteit van een bouwwerk, zoals constructie-eisen die opgenomen zijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving (het Bbl, de opvolger van het Bouwbesluit). Er wordt daarom wel gesproken van de technische bouwactiviteit. Over deze technische bouwactiviteit bevat het omgevingsplan geen regels. Wel kunnen in het omgevingsplan met het oog op omgevingsveiligheid gebieden worden aangewezen waar vervolgens op grond van het Bbl strengere bouwtechnische eisen gelden, dan de standaardeisen.

Op de vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit geldt een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen zijn opgenomen in artikel 2.25, 2.26 en 2.27 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Wanneer een van de uitzonderingen van toepassing is, is er voor de technische bouwactiviteit geen omgevingsvergunning bouwactiviteit nodig. Daarnaast wordt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen doorgevoerd. Voor sommige bouwwerken volstaat op grond daarvan een melding in plaats van een omgevingsvergunning bouwactiviteit.

Ruimtelijke bouwactiviteit

Naast deze vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit (die geheel door her Rijk wordt geregeld) kunnen gemeenten een vergunningplicht in het omgevingsplan opnemen voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Die vergunningplicht heeft dan betrekking op het ruimtelijke aspect van het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken. In het omgevingsplan wordt dit de omgevingsplanactiviteit bouwwerken genoemd. De vergunningplicht is opgenomen in artikel 4.7 van het omgevingsplan.

Doordat de vergunningplicht voor deze omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet langer op rijksniveau wordt geregeld, 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 hiervan gebruik gemaakt. Zo wordt in onderdeel 4.2.3 bepaald voor welke gevallen geen vergunningplicht geldt voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. In die gevallen moet wel worden voldaan aan de ruimtelijke regels over bouwwerken, gesteld in hoofdstuk 5.

Ook zijn, ten opzichte van de beoordelingsregels die onder de voorheen geldende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing waren, aanvullende beoordelingsregels opgenomen. Net als onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt daarbij getoetst aan ruimtelijke regels over bouwwerken, wordt beoordeeld of het uiterlijk of de plaatsing van een bouwwerk geen onaanvaardbare afbreuk doet aan een goede omgevingskwaliteit (voorheen de welstandstoets) en vindt in bepaalde gevallen een beoordeling op bodemkwaliteit plaats. Aanvullend daarop zijn extra beoordelingscriteria geformuleerd over nieuwe onderwerpen. Het gaat onder meer om een toets op windhinder en windgevaar, aanvaardbaarheid geluid bij geluidgevoelige

gebouwen, grondwatereffecten bij ondergrondse gebouwen en externe veiligheidsaspecten. Het gaat om afwegingsaspecten die zich beter laten beoordelen op het niveau van een concreet bouwinitiatief dan op planniveau.

Twee vergunningplichten naast elkaar

De vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit en de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken bestaan naast elkaar. Op beide kunnen uitzonderingen van toepassing zijn. Dat betekent dat een initiatiefnemer altijd voor beide vergunningen moet nagaan of die nodig zijn. Het feit dat voor een bepaald initiatief geen omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit nodig is, wil niet zeggen dat geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig is. Andersom geldt hetzelfde: voor een initiatief waarvoor op grond van het omgevingsplan geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig is, kan nog altijd wel een vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit gelden op grond van de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Aangezien het omgevingsplan verder geen regels bevat die op de technische bouwactiviteit van toepassing zijn, wordt in het vervolg van deze toelichting de technische bouwactiviteit buiten beschouwing gelaten.

Wel worden in dit omgevingsplan ter uitvoering van artikel 5.14 Besluit kwaliteit leefomgeving gebieden aangewezen waar aanvullende bouwmaatregelen moeten worden getroffen op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Aanwijzing van de gebieden vindt plaats met regels in afdeling 4.5. In paragraaf 11.4.5 van deze toelichting wordt daarop nader ingegaan.

11.4.2.2.3 Vergunningplicht omgevingsplanactiviteit bouwwerken in het omgevingsplan van rechtswege: een tijdelijke situatie

Met het in werking treden van de Omgevingswet is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vervallen. Gemeenten konden op dat moment nog niet zelf hebben voorzien in een regeling ter vervanging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht . De wetgever heeft er daarom in voorzien dat gemeenten ‘automatisch’ een omgevingsplan, het omgevingsplan van rechtswege, hebben gekregen, zie ook paragraaf 6.2.1 van deze toelichting. Onderdeel daarvan is de ‘bruidsschat’, een set regels die op rijksniveau zijn komen te vervallen, en die gemeenten een uiteindelijk plaats in het omgevingsplan moeten geven. Deze bruidsschat is opgenomen in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan. Daarin is in artikel 22.26 een vergunningplicht opgenomen voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Artikel 22.29 bevat de beoordelingsregels die daarop van toepassing zijn. Die komen overeen met de beoordelingsregels die van toepassing waren op de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen onder de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Zoals dat ook onder de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht het geval was, bevat het omgevingsplan van rechtswege uitzonderingen op de vergunningplicht.

- Artikel 22.27 bepaalt dat voor de in dat artikel genoemde bouwwerken de vergunningsplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken zoals opgenomen in artikel 22.26 niet geldt.
- Dat de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt, betekent niet dat de betreffende bouwwerken zondermeer zijn toegestaan. Er moet nog wel worden voldaan aan overige gestelde regels over bouwwerken, waaronder de ruimtelijke regels, zoals opgenomen in nog niet vervangen bestemmingsplannen.
- Wordt daaraan niet voldaan, dan geldt weliswaar niet de vergunningplicht van artikel 22.26, maar vanwege strijd met het omgevingsplan is dan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit nodig (een afwijkvergunning).
- Artikel 22.27 is in de plaats gekomen van artikel 3, bijlage II, van het toenmalige Besluit omgevingsrecht.
- In artikel 22.36 bepaalt dat de in dat artikel genoemde bouwwerken in ieder geval in overeenstemming met het omgevingsplan zijn.
- Voor de in dit artikel genoemde bouwwerken geldt dat ze, ongeacht de regels in een nog niet vervangen bestemmingsplan, ruimtelijk zijn toegestaan. Bij strijd met een onder oud recht vastgesteld en nog geldend ruimtelijk plan geldt dus geen vergunningplicht voor het afwijken van de ruimtelijke regels over bouwwerken.

- Omdat de genoemde bouwwerken vallen binnen de bandbreedte van artikel 22.27, bruidsschat, is bovendien de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet van toepassing.
- Artikel 22.36 is in de plaats gekomen van artikel 2, bijlage II, van het toenmalige Besluit omgevingsrecht.

Met de eerste grootschalige wijziging van het omgevingsplan wordt dit tijdelijk stelsel vervangen door een nieuw vergunningstelsel voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

11.4.2.2.4 Vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken (paragraaf 4.2.2 van de regels)

In het omgevingsplan Amsterdam wordt als uitgangspunt gekozen voor een vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Die vergunningplicht is opgenomen in artikel 4.7. Deze vergunningsplicht vervangt de vergunningsplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken zoals die bij wijze van overgangsrecht in artikel 22.26 in het omgevingsplan was komen te staan.

Er is voor een vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken gekozen omdat een vergunningplicht het mogelijk maakt het concrete bouwvoornemen op een aantal aspecten te toetsen die zich niet laten vangen in vooraf, op planniveau vast te stellen concrete en objectieve normen. Zo blijft de wens bestaan om concrete bouwinitiatieven te beoordelen op wat redelijke eisen van welstand werd genoemd. Daarvoor in de plaats komt als beoordelingscriterium dat het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk geen onaanvaardbare afbreuk mag doen aan een goede omgevingskwaliteit. Een toets aan een dergelijke open norm dient door het bestuursorgaan te worden uitgevoerd (die paragraaf 5.3.4 van deze toelichting). Daarnaast laat een aantal aspecten zich het best toetsen op concreet bouwplan niveau. Op dat niveau kunnen dan daarmee verband houdende voorschriften aan de vergunning worden verboden. Zo laat de mate van windhinder of windgevaar zich het beste beoordelen op concreet bouwplanniveau. Op dat niveau kan ook het best worden beoordeeld welke maatregelen eventueel noodzakelijk zijn om onaanvaardbare windhinder of windgevaar te voorkomen. Over die maatregelen kunnen dan voorschriften aan de vergunning worden verboden. Die beoordeling is op planniveau niet mogelijk. En zo zijn er nog meer beoordelingscriteria die van toepassing gaan zijn op de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

Daarnaast worden initiatieven op grond van artikel 4.16 getoetst op de ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals opgenomen in hoofdstuk 5 en (voor zover nog niet vervangen) het onder oud recht vastgestelde ruimtelijk plan. Dit laatste betreft in feite een preventieve toets aan de algemene ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals ook onder de voorheen geldende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk werd getoetst aan het geldende bestemmingsplan.

De aspecten die de reden geven voor de vergunningplicht, zijn vervolgens bepalend waarover beoordelingsregels zijn gesteld. Aan de hand van die beoordelingsregels bepaald het bevoegd gezag of de vergunning verleend kan worden. In paragraaf 4.2.2 is daartoe allereerst een algemene beoordelingsregel opgenomen, inhoudende dat een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken alleen wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de in paragraaf 4.2.4 gestelde regels over het verlenen van de omgevingsvergunning. In die laatstgenoemde paragraaf staan thematisch onderverdeeld de inhoudelijke beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. In paragraaf 11.4.2.3.1 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

De omgevingsplanactiviteit bouwwerken wordt in bijlage I van het omgevingsplan omschreven als een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het bouwen van een bouwwerk en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk. Deze omschrijving is ontleend aan artikel 22.26, zoals dat van rechtswege onderdeel is geworden van het omgevingsplan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat artikel bevatte het verbod om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken. Deze vergunningplicht is opgegaan in de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken, zoals opgenomen in 4.7.

Die vergunningplicht 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. In overeenstemming met die rechtspraktijk wordt 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 omgevingsplanactiviteit bouwwerken ten dienste staat van een met het omgevingsplan strijdig gebruik, dan is dit een reden om de vergunningaanvraag voor dat strijdig gebruik 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 een bestaand bouwwerk. Zolang voor een wijziging van 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 in het omgevingsplan, is er voor een wijziging van gebruik geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit nodig. Anders is dat wanneer het nieuwe gebruik niet in overeenstemming is met de regels voor gebruik van bouwwerken in het omgevingsplan. In dat geval is vanwege het strijdig gebruik een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit nodig.

Verder is van belang 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.

11.4.2.2.5 Bouwwerken waarop de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet van toepassing is (paragraaf 4.2.3 van de regels)

11.4.2.2.5.1 Inleiding

Op de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken geldt (net als onder oud recht) een aantal uitzonderingen.

Dat geldt allereerst voor ruimtelijke bouwactiviteiten die worden gereguleerd door het Rijk. Daarvoor is in artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving bepaald dat ze ongeacht het omgevingsplan zijn toegestaan. Op deze gevallen is de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet van toepassing. Hierop bestaan vanwege artikel 2.30 besluit bouwwerken leefomgeving ook weer uitzonderingen. Dan is wel het omgevingsplan van toepassing, en geldt tenzij in het omgevingsplan een uitzondering is gemaakt, de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. In paragraaf 11.4.2.2.5.2 wordt dit nader toegelicht.

Ten tweede gaat het om bouwwerken waarvoor in het omgevingsplan wordt bepaald dat de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet van toepassing is. Dit wordt in paragraaf 11.4.2.2.5.3 nader toegelicht.

11.4.2.2.5.2 Ruimtelijke bouwactiviteiten, gereguleerd door het Rijk (artikel 2.29 en 2.30 Besluit bouwwerken leefomgeving)

In paragraaf 11.4.2.2.2 is de 'knip' tussen de technische en de ruimtelijke bouwactiviteit beschreven. Daar waar het Rijk over de technische bouwactiviteit gaat, gaan gemeenten over regulering van de ruimtelijke bouwactiviteit. Onderdeel van die regeling is een vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

Hoewel gemeenten met de ‘knip’ zelfstandig een vergunningplicht voor ruimtelijke bouwactiviteiten in het leven kan roepen, heeft het Rijk voor een aantal bouwwerken bepaald dat die zijn vrijgesteld van regels in het omgevingsplan over een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Voor die bouwwerken geldt dus de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, bedoeld in artikel artikel 4.7, niet. Ook hoeft niet te worden voldaan aan ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals opgenomen in hoofdstuk 5 of een nog geldend ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan.

Deze uitzondering is geregeld in artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het betreft een deel van de bouwwerken die voorheen in artikel 2, Bijlage II van het toenmalige Besluit omgevingsrecht (Bor) waren opgenomen. Voor de betreffende bouwwerken geldt dat ze zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken zijn toegestaan (er kan op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving wel nog een vergunningplicht gelden voor de technische bouwactiviteit). Het gaat om bouwactiviteiten van een beperkte omvang, zoals gewoon onderhoud waarbij detaillering, profilering en vormgeving van het bouwwerk niet wijzigen, en het realiseren van dakkapellen, dakramen, zonnecollectoren en dergelijke onder bepaalde voorwaarden.

Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat echter ook 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. Wanneer een van de genoemde uitzonderingen geldt, dan wordt de betreffende omgevingsplanactiviteit bouwwerken wel weer door het omgevingsplan gereguleerd. Vanwege de belangen, genoemd in artikel 2.30 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, zijn deze bouwwerken niet opgenomen in artikel 4.12, eerste lid. Ze zijn dus niet vrijgesteld van de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken artikel 4.7.

Als artikel 2.30 van het Besluit bouwwerken leefomgeving van toepassing is, geldt dus dat voor bouwwerken uit artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken moet worden aangevraagd. Op grond van artikel 4.16 van het omgevingsplan kan die vergunning dan alleen worden verleend als het betreffend bouwwerk niet in strijd is met de geldende ruimtelijke regels over bouwwerken. Over het algemeen zullen de betreffende bouwwerken daarmee in strijd zijn. Artikel 4.19, eerste lid, onder a, biedt in dat geval de mogelijkheid om bij vergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken af te wijken van de ruimtelijke regels over bouwwerken. Een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is dan niet nodig. Wel moet de activiteit, gelet op de van toepassing zijnde beoordelingsregels, zoals opgenomen in artikel 4.20, aanvaardbaar zijn.

De reden om voor die gevallen alsnog de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken van toepassing te laten zijn, is dat een nadere afweging per geval gemaakt kan worden. Die afweging hoeft echter geen betrekking te hebben op alle in paragraaf 4.2.4 genoemde beoordelingsaspecten. Daarom is in artikel 4.23 bepaald dat in die gevallen slechts een beperkt deel van de overige beoordelingsregels, opgenomen in paragraaf 4.2.4, van toepassing is.

11.4.2.2.5.3 Gemeentelijke uitzonderingen op de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken (paragraaf 4.2.3 van de regels)

Naast de uitzondering op de vergunningplicht in het Besluit bouwwerken leefomgeving, kunnen ook in het omgevingsplan gevallen worden aangewezen die zijn vrijgesteld van de in het omgevingsplan opgenomen vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Paragraaf 4.2.3 bevat hierover regels.

In paragraaf 11.4.2.2.4 is aangegeven dat de reden voor een vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken is dat een vergunningplicht het mogelijk maakt het concrete bouwvoornemen op een aantal aspecten te toetsen die zich niet laten vangen in concrete en objectieve normen. Omgekeerd vormt dat ook de reden om bepaalde gevallen uit te zonderen van de betreffende vergunningplicht. Gelet op de aard, omvang en situering kan die nadere beoordeling juist achterwege blijven. Doordat de vergunningplicht niet geldt, worden de betreffende bouwwerken niet vooraf beoordeeld aan de hand van de beoordelingsregels, opgenomen in paragraaf 4.2.4. Ze worden niet getoetst op de vraag of het uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk wel of geen onaanvaardbare afbreuk doet aan een goede omgevingskwaliteit (voorheen de welstandstoets). Ook een toets op alle overige in paragraaf 4.2.4 opgenomen beoordelingscriteria blijft achterwege.

Er gelden echter wel algemene regels waaraan voldaan moet worden. Zo geldt op grond van artikel 4.4.1 de regel dat het uiterlijk van de in dat artikel genoemde bouwwerken niet in ernstige mate in strijd mag zijn met een goede omgevingskwaliteit. Is daarvan wel sprake, dan kan daartegen alsnog handhavend worden opgetreden (repressief (welstands)toezicht). Ook moet worden voldaan aan de ruimtelijke regels over bouwwerken, gesteld in hoofdstuk 5 en het ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan (als dat nog niet is vervangen). Dat wordt duidelijkheidshalve expliciet gemaakt in artikel 4.10. Wordt niet aan die ruimtelijke regels over bouwwerken voldaan, dan geldt overigens alsnog de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, waarover hierna meer.

De gevallen waarvoor de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt, zijn aangewezen in artikel 4.12 van het omgevingsplan. Het zijn die gevallen die onder oud recht werden aangewezen in artikel 3, Bijlage II, van het toenmalig Besluit omgevingsrecht. Daarvoor gold dat geen omgevingsvergunning nodig was voor het bouwen van het bouwwerk, maar dat wel moest worden voldaan aan het bestemmingsplan. Was dat niet het geval, dan gold er alsnog een vergunningplicht; niet voor de activiteit bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1, eerste lid, onder a, toenmalige Wabo), maar wel voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, onder c, toenmalige Wabo). Als het bestemmingsplan zelf voorzag in een afwijkmogelijkheid, kon dat binnenplans. Zo niet, dan kon buitenplans worden afgeweken.

Voor artikel 3, bijlage II, toenmalig Bor is van rechtswege artikel 22.27 in de plaats gekomen. Artikel 4.12 vervangt dat artikel. Ook in voor de duur dat artikel 22.27 van toepassing was, gold dat de ruimtelijke regels uit het ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan onverkort bleven gelden. Wanneer er strijd was met die ruimtelijke regels, was de vergunningplicht voor de omgevingsplan activiteit bouwwerken (artikel 22.26) weliswaar niet van toepassing, maar

gold er wel een vergunningplicht voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onder a Omgevingswet).

Voor een soortgelijke systematiek is ook in het omgevingsplan voor Amsterdam gekozen, zij het dat de afwijkmogelijkheid niet is vormgegeven als een aparte vergunningplichtige activiteit, maar meeloopt met de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Daartoe is artikel 4.14 opgenomen. Dat artikel bepaalt dat artikel 4.12 niet van toepassing is als het bouwwerk niet voldoet aan de ruimtelijke regels over bouwwerken, bedoeld in artikel 5.6. Waar het onder oud recht vastgestelde ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan nog niet is vervangen, gaat het om de ruimtelijke regels over bouwwerken, gesteld in dat nog geldende ruimtelijk plan.

Bij strijd met de ruimtelijke regels over bouwwerken geldt dus alsnog de vergunningplicht zoals opgenomen in artikel 4.7. Op een aanvraag om omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, zijn de beoordelingsregels van toepassing. Op grond van artikel 4.16 kan die vergunning dan alleen worden verleend als het betreffend bouwwerk niet in strijd is met de geldende ruimtelijke regels over bouwwerken. In veel gevallen zullen de betreffende bouwwerken daarmee in strijd zijn. De omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken zou dan moeten worden geweigerd. Artikel 4.19, eerste lid, onder b, biedt in dat geval de mogelijkheid om in afwijking van artikel 4.16 de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken toch te verlenen, en daarmee af te wijken van de ruimtelijke regels over bouwwerken. Een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is dan niet nodig. Wel moet de activiteit, gelet op de van toepassing zijnde beoordelingsregels, zoals opgenomen in artikel 4.20, aanvaardbaar zijn.

Ook artikel 4.13 bevat beperkingen op artikel 4.12. Deze beperkingen zijn opgenomen met het oog op het belang van cultureel erfgoed. In de aangegeven gevallen geldt eveneens dat artikel 4.12 niet van toepassing is. Voor de betreffende geldt dus de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, zoals opgenomen in artikel 4.7. Ook hiervoor geldt dat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit dan niet nodig. Wel moet de activiteit, gelet op de van toepassing zijnde beoordelingsregels, zoals opgenomen in artikel 4.20, aanvaardbaar zijn.

Voor de in artikel 4.12 opgenomen bouwwerken geldt in beginsel geen vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Zoals hiervoor aangegeven is de reden daarvoor dat een nadere beoordeling voorafgaande toets aan de beoordelingsregels, opgenomen in paragraaf 4.2.4, achterwege kan blijven. In artikel 4.14 en 4.13 zijn echter uitzondering gemaakt; in die gevallen geldt wel de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. De reden om voor die gevallen alsnog de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken van toepassing te laten zijn, is dat een nadere afweging per geval gemaakt kan worden. Die afweging hoeft echter geen betrekking te hebben op alle in paragraaf 4.2.4 genoemde beoordelingsaspecten. Daarom is in artikel 4.23 bepaald dat in die gevallen slechts een beperkt deel van de overige beoordelingsregels, opgenomen in paragraaf 4.2.4, van toepassing is.

11.4.2.2.6 Relatie met ruimtelijke regels over bouwwerken, opgenomen in hoofdstuk 5 van de regels

Behalve dat er een vergunningplicht geldt voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, gelden er ook ruimtelijke regels over bouwwerken. Het gaat om regels over bouwwerken, die onder oud recht werden opgenomen in bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen. Deze regels worden opgenomen in hoofdstuk 5. Daar waar het onder oud recht vastgestelde ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan nog niet is vervangen, gelden nog de daarin opgenomen regels.

Wanneer een bouwwerk op grond van de ruimtelijke regels over bouwwerken in hoofdstuk 5 is toegestaan, dan geldt voor dat bouwwerk dat het ruimtelijk in beginsel aanvaardbaar is, zij het dat er nog op een aantal aspecten nog een finale beoordeling plaatsvindt. Die finale beoordeling vindt plaats in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

Voor bouwwerken waarvoor die vergunningplicht niet geldt, is van de vergunningplicht afgezien omdat die nadere beoordeling achterwege kan blijven. Daarmee is nog niet gezegd dat de betreffende bouwwerken ook ruimtelijk aanvaardbaar zijn. Dat wordt immers bepaald met de regels, gesteld in hoofdstuk 5. Daarmee wordt in feite het stelsel, zoals dat onder oud recht bestond, gevolgd. De vraag of een bouwwerk ruimtelijk aanvaardbaar was, werd beantwoord door de regels, gesteld in het bestemmingsplan. De vraag of een nadere, finale beoordeling van een specifiek bouwwerk nodig was, werd beantwoord door artikel 2 en artikel 3, bijlage II van het toenmalige Bor. Voor beide was het antwoord ontkennend. Een finale beoordeling op bouwplanniveau kon achterwege blijven. Om die reden waren de in beide artikelen genoemde bouwwerken vrijgesteld van de vergunningplicht voor de activiteit bouwen van een bouwwerk, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a toenmalige Wabo.

Voor de bouwwerken genoemd in artikel 2, bijlage II Bor gold bovendien dat die ruimtelijk aanvaardbaar waren. Ongeacht wat het bestemmingsplan bepaalde, waren de betreffende bouwwerken ruimtelijk toegestaan. Dat hield

in dat óók bij strijd met het bestemmingsplan, geen omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan nodig was. Dat gold niet voor de gevallen, genoemd in artikel 3, bijlage II Bor. Daarvoor gold dat ze nog wel moesten passen binnen het bestemmingsplan. Was dat niet het geval, dan gold wel de vergunningplicht voor het afwijken van het bestemmingsplan, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c toenmalige Wabo.

Artikel 2, bijlage II Bor bepaalde dus niet alleen dat de vergunningplicht voor het bouwen van een bouwwerk niet van toepassing was, maar óók dat de betreffende bouwwerken ruimtelijk aanvaardbaar zijn. Om die reden zijn de betreffende bouwwerken, voor zover niet opgegaan in artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, opgenomen in hoofdstuk 5.

De ruimtelijke regels over bouwwerken hebben de vorm van algemene regels. Ze zijn voldoende concreet om rechtstreeks te kunnen gelden. De vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken is dan ook niet in het leven geroepen om bouwinitiatieven aan die ruimtelijke regels te toetsen. Ze zijn voldoende concreet voor een initiatiefnemer om dat zelf te kunnen doen. Toch worden vergunningaanvragen voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken aan de ruimtelijke regels getoetst (artikel 4.16). Met deze preventieve toets op passendheid wordt een vervolg gegeven aan de werkwijze zoals die ook onder oud recht gold. Dat het algemene regels zijn betekent dat ook als de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken op grond van paragraaf 4.2.3 niet van toepassing is, moet worden voldaan aan de ruimtelijke regels over bouwwerken. Met artikel 4.12 wordt dit duidelijkheidshalve expliciet bepaald.

Als aan de ruimtelijke regels over bouwwerken niet wordt voldaan, verbindt artikel 4.14 daaraan de consequentie dat alsnog de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken geldt. Dat maakt het mogelijk aan de beoordelingsregels voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken een afwijkmogelijkheid te verbinden. In paragraaf 11.4.2.2.5.3 van deze toelichting wordt daarop nader ingegaan.

Alleen voor door het Rijk in artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving aangewezen bouwwerken geldt dat de in het omgevingsplan opgenomen ruimtelijke regels over bouwwerken in beginsel niet van toepassing zijn. Het gaat om een groot deel van de bouwwerken die voorheen in artikel 2, bijlage II, toenmalig Bor waren opgenomen. Op artikel 2.29 gelden op grond van artikel 2.30 van het Besluit bouwwerken leefomgeving echter ook weer uitzonderingen. Dan is het omgevingsplan dus wel weer van toepassing op die bouwwerken. In paragraaf 11.4.2.2.5.2 van deze toelichting wordt hierop ingegaan.

De ruimtelijke regels over bouwwerken zijn onder te verdelen in twee groepen. Er zijn *generieke* ruimtelijke regels over bouwwerken, die (in beginsel) overal in de gemeente gelden. En er zijn *locatiegerichte* ruimtelijke regels over bouwwerken. Zowel de generieke als locatiegerichte ruimtelijke regels staan in hoofdstuk 5. Waar het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan nog niet is vervangen, staan de locatiegerichte ruimtelijke regels over bouwwerken grotendeels in het bestemmingsplan.

Generieke ruimtelijke regels over bouwwerken

De generieke ruimtelijke regels over bouwwerken zijn opgenomen in afdeling 5.3. Deze regels gelden vanaf de eerste wijziging van het omgevingsplan in de hele gemeente. In artikel 5.8 is voor een aantal bouwwerken bepaald dat die binnen de gegeven voorwaarden ruimtelijk zijn toegestaan. Het gaat om aan-, uit- of bijgebouwen in het achtererfgebied en erf- of perceelsafscheidingen. Artikel 5.10 tot en met 5.13 bevatten uitzonderingen.

Afdeling 5.3 heeft betrekking op bouwwerken die onder oud recht waren opgenomen in artikel 2, Bijlage II van het toenmalig Bor, maar die niet zijn opgegaan in artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Voor de in artikel 2, bijlage II, toenmalig Bor aangegeven gevallen gold geen vergunningplicht voor het bouwen van een bouwwerk, en ook geen vergunningplicht voor het afwijken van een bestemmingsplan. Op grond van het Bor golden daarop wel uitzonderingen.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze regels van het Bor bij wijze van overgangsrecht opgegaan in paragraaf 22.2.7.3 van de regels. Artikel 22.26 bevatte de aanwijzing van bouwwerken die zijn toegestaan, artikel 22.38 en 22.39 de uitzonderingen daarop. Met afdeling 5.3. worden deze regels vervangen. Inhoudelijk wordt geen wijziging beoogd. Hoewel de voorwaarden zoals die van toepassing zijn op bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied ingewikkeld van opzet zijn, wordt reeds jaren gewerkt met deze regels, en blijken ze in de praktijk goed te werken. Dat komt mede doordat de betreffende regels zijn vertaald in vragenbomen, waarmee een initiatiefnemer in het omgevingsloket kan nagaan of het initiatief binnen de gestelde voorwaarden blijft. Daar wordt onder de Omgevingswet een vervolg gegeven. Er is geen aanleiding gezien hierop aanpassingen door te voeren.

Er is voor gekozen deze regels op te nemen in hoofdstuk 5, omdat de strekking van de regeling is dat de betreffende bouwwerken binnen de gegeven ruimtelijke voorwaarden ruimtelijk toegestaan zijn. Dat moet worden geabstraheerd van de vraag of er wel of geen vergunningplicht geldt voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Ze vervullen dezelfde functie als alle overige ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals die zijn opgenomen in

hoofdstuk 5 of een nog niet vervangen ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan. Dat een bouwwerk passend is binnen de ruimtelijke regels over bouwwerken, opgenomen in hoofdstuk 5 of een nog niet vervangen ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan, zegt in die zin niets over de vraag of er een vergunningplicht geldt voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Die vergunningplicht is immers in het leven geroepen met het oog op een nadere beoordeling van verschillende aspecten, niet zijnde de ruimtelijke inpasbaarheid (zij het dat paragraaf 4.2.4.3 van de regels ruimte laat voor een nadere beoordeling over plaatsing van bouwwerken; daarover meer in paragraaf 11.4.2.3.3 van deze toelichting).

Ook voor wat betreft de in artikel 5.8 aangegeven gevallen geldt dat uitzonderingen van toepassing zijn:

Uitzonderingen vanwege cultureel erfgoed

Artikel 5.10 bevat uitzonderingen op artikel 5.8 met betrekking tot (voorbeschermde) monumenten en rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten. Die beperkingen waren onder oud recht opgenomen in artikel 4a en artikel 5 van Bijlage II van het toenmalig Bor. Het belang van behoud van cultureel erfgoed maakt dat in die gevallen de betreffende bouwactiviteit niet met een generieke regeling kan worden toegestaan. Een meer specifieke beoordeling is nodig. Dat kan door middel van het mogelijk maken van bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied met locatiegerichte regels over bouwwerken elders in hoofdstuk 5. Die afweging kan ook worden gemaakt bij toepassing van artikel 4.19, waarmee binnenplans van de ruimtelijke regels over bouwwerken kan worden afgeweken.

Uitzonderingen vanwege omgevingsveiligheid

Artikel 5.11 bevat uitzonderingen met het oog op omgevingsveiligheid. Die beperkingen waren onder oud recht opgenomen in artikel 5 van Bijlage II van het toenmalige Bor. En ook hiervoor geldt dat met het oog op omgevingsveiligheid een meer specifieke beoordeling nodig is.

Overige uitzonderingen, waaronder de binnentuinenregeling

Artikel 5.12 bevat beperkingen op aangewezen locaties. Om verschillende andere dan de in artikel 5.10 en artikel 5.11 genoemde redenen kan de generieke mogelijkheid om bijbehorende bouwwerken te realiseren in bepaalde gebieden ongewenst zijn. Artikel 5.12 geeft de mogelijkheid artikel 5.8 voor die gebieden niet van toepassing te laten zijn. Onder oud recht gebeurde dit soms al in bestemmingsplannen, bijvoorbeeld voor bepaalde binnentuinen. In het bestemmingsplan werd dan bepaald dat de betreffende gronden geen erf zijn als bedoeld in artikel 1, Bijlage II van het toenmalig Bor. Daarmee kon dan niet worden voldaan aan het ook in artikel 2, Bijlage II van het toenmalig Bor opgenomen vereiste van plaatsing in het achtererfgebied. Met het omgevingsplan wordt dit makkelijker. De betreffende binnentuinen kunnen met artikel 5.12, eerste lid, worden aangewezen met de betreffende aanduiding, waarna artikel 5.8 daar niet van toepassing is. Zolang een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan met de hiervoor bedoelde binnentuinenregeling nog niet is vervangen, hoeft daar nog niet de aanduiding aan de binnentuinen te worden gegeven. De bepaling in het bestemmingsplan dat geen sprake is van een erf in de zin van artikel 1, Bijlage II, Bor, werkt door naar het ook in artikel 5.8 opgenomen vereiste dat het moet gaan om achtererfgebied. Artikel 5.13 bevat volledigheidshalve een regel die dat expliciet bepaalt.

Relatie artikel 5.8 **met artikel** 4.12 **, waarin bouwwerken zijn aangewezen waarvoor de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt**

Voor zover de bouwwerken die in artikel 4.12, eerste lid, zijn aangewezen als bouwwerken waarvoor de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt, de bouwwerken genoemd in artikel 5.8 omvatten, geldt dat voor die bouwwerken genoemd in artikel 5.8 de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt, en dat ze op grond van artikel 5.8 zijn toegestaan. Dat is de hoofdregel. Daarmee wordt voor de betreffende bouwwerken hetzelfde effect bereikt als met artikel 2, bijlage II van het toenmalig Bor. Er is geen omgevingsvergunning nodig voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, en evenmin voor het afwijken van ruimtelijke regels, want ze passen binnen de in artikel 5.8 opgenomen ruimtelijke regels.

Maar ook voor gevallen, genoemd in artikel 2, bijlage II Bor, golden uitzonderingen, en dat geldt ook voor de gevallen, genoemd in artikel 5.8.

- **Als een van de uitzonderingen van artikel** 5.10 **tot en met** 5.13 **van toepassing is, dan is artikel** 5.8 **niet van toepassing:**
- Dan kan een betreffende bouwwerk overigens nog steeds ruimtelijk passend zijn op grond van ruimtelijke regels over bouwwerken, elders in hoofdstuk 5 gesteld. Als dat laatste het geval is, kan het bouwwerk nog steeds zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken worden gerealiseerd. Als dat niet het geval is, bepaalt artikel 4.14 dat de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken van toepassing is.

- **Als artikel** 4.13 **van toepassing is:**
- Dan geldt immers alsnog de vergunningplicht van artikel 4.7. Die beperking is alleen opgenomen met het oog op het belang van cultureel erfgoed.

Locatiegerichte ruimtelijke regels over bouwwerken

Behalve de generieke ruimtelijke regels over bouwwerken, bevat het omgevingsplan ook locatiegerichte ruimtelijke regels over bouwwerken. Deze zijn opgenomen in de overige paragrafen van hoofdstuk 5. Het gaat om ruimtelijke regels over bouwwerken waarmee de regels over bouwwerken in bestaande bestemmingsplannen worden vervangen. Totdat een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan is vervangen, bevat dat bestemmingsplan de locatiegerichte ruimtelijke regels over bouwwerken.

Is artikel 5.8 niet van toepassing en voldoet een bouwwerk, dat genoemd is in artikel 4.12, ook niet aan de locatiegerichte ruimtelijke regels over bouwwerken, dan geldt alsnog de vergunningplicht van artikel 4.7. Dat wordt bepaald in artikel 4.14.

Met de locatiegerichte regels over bouwwerken kunnen bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied mogelijk worden gemaakt die ook vallen onder de reikwijdte van artikel 5.8 . Dat heeft alleen toegevoegde waarde als één van de beperkingen van artikel 5.10 tot en met 5.12 van toepassing is. Op die manier kan alsnog binnen bijvoorbeeld een rijksbeschermd stadsgezicht erfbebouwing vergunningvrij worden toegestaan.

11.4.2.2.7 Beoordelingsregels, vergunningvoorschriften en aanvraagvereisten (subparagraaf 4.2.4 van de regels)

Wanneer sprake is van een vergunningplichtige omgevingsplanactiviteit bouwwerken, dan wordt een aanvraag beoordeeld aan de hand van een aantal beoordelingsregels. Deze zijn opgenomen in paragraaf 4.2.4 van het omgevingsplan. De beoordelingsregels hebben betrekking op de volgende aspecten:

- beoordeling aan algemene regels over bouwwerken, afwijkmogelijkheden (subparagraaf 4.2.4.2), onderverdeeld in:
- een toets aan ruimtelijke regels over bouwwerken (subsubparagraaf 4.2.4.2.1)
- een beoordeling om eventueel af te kunnen wijken van ruimtelijke regels over bouwwerken (subsubparagraaf 4.2.4.2.2)
- een beoordeling van uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk (subparagraaf 4.2.4.3)
- een toets aan de normering voor autoparkeerplaatsen en fietsstalling (subparagraaf 4.2.4.5)
- een beoordeling op de toelaatbare kwaliteit van de bodem bij bodemgevoelige gebouwen op een bodemgevoelige locatie (subparagraaf 4.2.4.4)
- een beoordeling op windhinder en windgevaar (subparagraaf 4.2.4.6)
- een beoordeling de aanvaardbaarheid van geluidbelasting bij geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden (subparagraaf 4.2.4.7)
- een beoordeling van de grondwatereffecten bij ondergrondse bouwwerken (subparagraaf 4.2.4.8)
- een beoordeling op externe veiligheidsaspecten bij beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico (subparagraaf 4.2.4.9)
- een beoordeling op externe veiligheidsaspecten bij zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied vuurwerk (subparagraaf 4.2.4.10)
- een beoordeling op externe veiligheidsaspecten bij zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied ontplofbare stoffen (subparagraaf 4.2.4.11)
- een beoordeling op de waarborging van de veiligheid voor buisleidingen met gevaarlijke stoffen (subparagraaf 4.2.4.12)
- een toets aan overige algemene regels over het bouwen en in stand houden van bouwwerken (subparagraaf 4.2.4.13)

Een beoordelingsregel met betrekking tot bouwtechnische vereisten is vanzelfsprekend 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 voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen van een bouwwerk, is er een aantal beoordelingsaspecten bijgekomen. De reden daarvoor is dat de finale beoordeling op aanvaardbaarheid beter kan plaatsvinden 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. Waar nodig

kunnen naar aanleiding van de beoordeling voorschriften aan de vergunning worden verbonden waarmee de aanvaardbaarheid kan worden geborgd.

Artikel 8.0a van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een omgevingsplanactiviteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten, de omgevingsvergunning wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning. De in paragraaf 4.2.4 opgenomen beoordelingsregels zijn dan ook limitatief. Dat wil zeggen dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken uitsluitend op de daarin opgenomen beoordelingsregels wordt getoetst.

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 4.2.4). 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.

De meeste van deze beoordelingsregels bevatten een open beoordelingsnorm. Die open normen zijn ook de reden voor vergunningplicht (zie paragraaf 5.3.4 van deze toelichting).

Er wordt echter ook getoetst aan een aantal regels met gesloten normen. Zo wordt een vergunningaanvraag op grond van artikel 4.16 getoetst aan de van toepassing zijnde ruimtelijke regels over bouwwerken. Aangezien de ruimtelijke regels over bouwwerken kwalificeren als algemene regels, kan deze beoordeling worden beschouwd als een preventieve toets aan de ruimtelijke regels over bouwwerken. Het bevoegd gezag beoordeeld dus vooraf of aan de algemene ruimtelijke regels over bouwwerken wordt voldaan. Dat voorkomt dat de initiatiefnemer zelf die beoordeling moet doen, en daarbij fouten maakt. De gevolgen daarvan zijn dusdanig groot, dat net als onder oud recht wordt voorzien in preventieve toetsing.

De toets aan concrete parkeeren stallingsnormen is eveneens als beoordelingsregel vormgegeven. Terwijl ook daar sprake is van algemene regels. Bijkomende reden daarvoor is dat het de mogelijkheid biedt om bij vergunningvoorschrift af te kunnen wijken van de betreffende normen.

Niet alle beoordelingsregels zijn op elke aanvraag van toepassing. Zo vind een beoordeling op de aanvaardbaarheid van geluidbelasting alleen plaats als de aanvraag betrekking heeft op een geluidgevoelig gebouwen, dat bovendien is voorzien in een geluidaandachtsgebied. En de beoordeling op de waarborging van de veiligheid voor buisleidingen met gevaarlijke stoffen hoeft alleen plaats te vinden daar waar een dergelijke buisleiding ligt. In paragraaf 11.4.2.3 van deze toelichting wordt meer inhoudelijk ingegaan op de beoordelingsregels voor de verschillende aspecten, en zal ook worden ingegaan op de vraag wanneer ze van toepassing zijn.

11.4.2.2.8 Toets aan ruimtelijke regels over bouwwerken, mogelijkheid om van die regels af te wijken (subparagraaf 4.2.4.2 van de regels)

Zoals hiervoor is vermeld, wordt een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken beoordeeld aan de hand van een de beoordelingsregels, opgenomen in paragraaf 4.2.4 van het omgevingsplan. Onderdeel van die beoordeling is een toets aan de ruimtelijke regels over bouwwerken (artikel 4.16). Daar waar het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan nog niet is vervangen, wordt getoetst aan de daarin opgenomen ruimtelijke regels. Daar waar dat bestemmingsplan al wel is vervangen, wordt getoetst aan de ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals opgenomen in hoofdstuk 5.

Deze algemene ruimtelijke regels hebben betrekking op bouwwerken, ongeacht of voor een bouwwerk de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken van toepassing is. Bij bouwwerken waarvoor de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet van toepassing is, is het de initiatiefnemer zelf die ervoor zorg moet dragen dat aan deze algemene regels wordt voldaan. Er vindt vooraf immers geen toets plaats door het bevoegd gezag. Bij bouwwerken waarvoor de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken wel geldt, vindt er (net als onder de toenmalige Wabo) een (preventieve) toets aan de ruimtelijke regels over bouwwerken plaats. Dat wordt geregeld met artikel 4.16. De daarin opgenomen beoordelingsregel houdt in dat de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken alleen wordt verleend als de omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet in strijd is met artikel 5.6. Daarin is in het eerste lid bepaald dat een bouwwerk uitsluitend mag worden gebouwd, in stand gehouden en gebruikt op een wijze die in overeenstemming is met de in hoofdstuk 5 opgenomen ruimtelijke regels over bouwwerken. Het tweede lid bepaalt dat ter plaatse

van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' in afwijking van het eerste lid geldt dat een bouwwerk uitsluitend mag worden gebouwd, in stand gehouden en gebruikt op een wijze die in overeenstemming is met afdeling 5.3 of met het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan opgenomen ruimtelijke regels over bouwwerken. Daarmee bepaalt artikel 5.6 kort gezegd dat een bouwwerk moet voldoen aan algemene ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals die voorheen in bestemmingsplannen werden gesteld.

Als een initiatief in strijd is met artikel 5.6, dan moet de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken op grond van 4.16 worden geweigerd. In die gevallen zou medewerking alleen kunnen worden verleend met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Een dergelijke afwijkvergunning is vergelijkbaar met de buitenplanse afwijkmogelijkheid die er ook onder de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was.

De afwijkmogelijkheid op grond van de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht had betrekking op:

- in het bestemmingsplan of de beheersverordening aangewezen gevallen (de zogenoemde binnenplanse afwijkmogelijkheid)
- bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen (de zogenoemde kruimelgevallen, waarop de reguliere procedure van toepassing was)
- overige gevallen (waarop de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing was)

De Omgevingswet maakt dit onderscheid niet meer, maar laat wel ruimte aan gemeenten om zelf in het omgevingsplan te voorzien in afwijkmogelijkheden. In het omgevingsplan voor Amsterdam is daarvoor gekozen. Die mogelijkheid is opgenomen in subsubparagraaf 4.2.4.2.2 van het omgevingsplan. Op de inhoudelijke keuzes die daarbij zijn gemaakt, wordt in paragraaf 11.4.2.3.2.2 van deze toelichting ingegaan.

Voor de systematiek is van belang dat de mogelijkheid om af te wijken van de ruimtelijke regels over bouwwerken is gekoppeld aan de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Onder de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bestond er voor zowel de activiteit bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1, eerste lid, onder a Wabo) als voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, onder c Wabo) een afzonderlijke vergunningplicht. In het omgevingsplan is ervoor gekozen dat niet te doen. De afweging of in afwijking van de ruimtelijke regels over bouwwerken medewerking kan worden verleend, wordt gemaakt in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

Om die reden zijn ook de bouwactiviteiten die op grond van artikel 4.12 van het omgevingsplan in beginsel zijn vrijgesteld van de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, maar die in strijd zijn met ruimtelijke regels over bouwwerken, alsnog vergunningplichtig gemaakt (artikel 4.14). Op grond van de beoordelingsregel, zoals opgenomen in artikel 4.16, zou de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken juist vanwege die strijd met ruimtelijke regels over bouwwerken geweigerd moeten worden. In artikel 4.19 is echter bepaald dat de omgevingsvergunning in afwijking van artikel 4.16, eerste lid, toch kan worden verleend voor de aangegeven bouwwerken. De afwijkmogelijkheid loopt dus mee binnen de aanvraag om een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Artikel 4.20 bevat de inhoudelijke beoordelingsregels aan de hand waarvan wordt bekeken of de vergunning inderdaad in afwijking van artikel 4.16, eerste lid, kan worden verleend. In paragraaf 11.4.2.3.2.2 van deze toelichting wordt meer inhoudelijk op de betreffende artikelen ingegaan.

11.4.2.2.9 Samenloop met andere vergunningplichten

Net als onder oud recht kan zich bij het realiseren van een bouwwerk de situatie voordoen dat één en hetzelfde complex van feitelijke handelingen meerdere juridische activiteiten betreft waarop ook verschillende regels of zelfs vergunningplichten van toepassing zijn. Gedacht kan worden aan het realiseren van een kelder onder een gemeentelijk monument binnen een archeologisch aandachtsgebied. Voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van het bouwwerk (de kelder) is dan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig (artikel 4.7). Vanwege de bodemverstoring in verband met de te realiseren kelder, is mogelijk ook sprake van een aanlegactiviteit waarvoor een vergunningplicht omgevingsplanactiviteit geldt (die vergunningplicht is geregeld in afdeling 6.2). En omdat het nieuwe gebouw onder een gemeentelijk monument wordt gerealiseerd, is ook sprake van een omgevingsplanactiviteit gemeentelijke monumenten. Ook daarvoor geldt op grond van afdeling 10.1 een vergunningplicht.

In het omgevingsplan is er voor gekozen regulering van deze afzonderlijke juridische activiteiten strikt te scheiden. Het is aan de initiatiefnemer om te kiezen om de verschillende vergunningen tegelijk aan te vragen, of dat gespreid te doen. Overwogen is om expliciet in een regel te bepalen dat wanneer het verrichten van een omgevingsplanactiviteit bouwwerken gepaard gaat met een bepaalde andere juridische activiteit waarvoor

eveneens een vergunningplicht geldt, dat dan die andere vergunningplicht onverkort van toepassing is. Een dergelijke regel is juridisch overbodig, maar zou een bepaalde signaalfunctie moeten vervullen. Hiervan is afgezien omdat dit al snel zou kunnen leiden tot onvolledigheid, bijvoorbeeld omdat er ook vergunningplichten op grond van de Omgevingswet, provinciale omgevingsverordening of waterschapsverordening van toepassing zouden kunnen zijn. De verwachting is dat via zogenoemde vragenbomen binnen het Omgevingsloket de initiatiefnemer op het bestaan van de verschillende vergunningplichten wordt gewezen.

11.4.2.2.10 Samenvatting van het stelsel voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken, opgenomen in het omgevingsplan

Hoewel het bouwvergunningstelsel met de 'knip' tussen de bouwtechnische en ruimtelijke bouwactiviteit, en opname van een vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken in het omgevingsplan, aanzienlijk is gewijzigd ten opzichte van de situatie onder oud recht, zijn veel elementen behouden. Voor een initiatiefnemer die een bouwwerk wil gaan realiseren betekent het nieuwe stelsel op hoofdlijnen dat de hierna volgende route moet worden afgelegd. De betreffende route is in bijlage 1 in een stroomschema opgenomen.

Uitgangspunt is dat er voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken een vergunningplicht geldt. Dat is bepaald in artikel 4.7. Daarnaast moet de initiatiefnemer de regels voor de technische bouwactiviteit, zoals opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving, volgen. Het onderstaande heeft alleen betrekking op de ruimtelijke bouwactiviteit, zoals gereguleerd door middel van het omgevingsplan: de omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

Op de in artikel 4.7 van het omgevingsplan opgenomen vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken gelden uitzonderingen.

Voor wat betreft de uitzonderingen op de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken moet een initiatiefnemer eerst kijken in artikel 2.29 en 2.30 van het Besluit bouwwerken leefomgeving of een voorgenomen bouwactiviteit vrijgesteld is van regels in het omgevingsplan. Is dat het geval, dan geldt dat bouwactiviteit ongeacht wat het omgevingsplan daarover bepaalt, mag worden uitgevoerd. Er gelden echter uitzonderingen:

- is het te realiseren bouwwerk opgenomen in artikel 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving, dan is het bouwwerk *in beginsel* zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken toegestaan.
- is echter één van de uitzonderingen, genoemd in artikel 2.30 Besluit bouwwerken leefomgeving van toepassing, dan gelden alsnog de regels uit het omgevingsplan.

Als het te realiseren bouwwerk niet is opgenomen in artikel 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving, of als dat wel het geval is, maar één van de uitzonderingen van artikel 2.30 Besluit bouwwerken leefomgeving is van toepassing, dan moet worden bekeken of op grond van het omgevingsplan een vergunningplicht geldt of niet. Daarvoor wordt gekeken in paragraaf 4.2.3. Artikel 4.12 geeft gevallen aan waarvoor de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt.

- Valt het te realiseren bouwwerk niet onder artikel 4.12, dan geldt de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.
- Valt het te realiseren bouwwerk wel onder artikel 4.12, dan geldt in beginsel dat de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet van toepassing is. Hierop gelden op grond van artikel 4.13 echter uitzonderingen. Als dat artikel van toepassing is geldt alsnog de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

Valt het te realiseren bouwwerk onder de reikwijdte van artikel 4.12, en is geen van de uitzondering van artikel 4.13 van toepassing, dan geldt er geen vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Dat betekent nog niet dat het bouwwerk zondermeer mag worden gerealiseerd. Nog altijd moet worden voldaan aan de ruimtelijke regels over bouwwerken. Dat bepaalt artikel 5.6. Om elk misverstand te voorkomen, is dit expliciet opgenomen in artikel 4.12, tweede lid. Artikel 4.14 bepaalt vervolgens dat bij strijd met de ruimtelijke regels over bouwwerken artikel 4.12 niet van toepassing is. In dat geval geldt de vergunningplicht van artikel 4.7 wel.

Om te kijken of het bouwplan voldoet aan ruimtelijke regels over bouwwerken, kan voor gebouwen in het achtererfgebied en erfafscheidingen het beste eerst gekeken worden in afdeling 5.3. In die afdeling is in artikel 5.8 voor in beginsel heel Amsterdam bepaald binnen welke randvoorwaarden gebouwen in het achtererfgebied en erfafscheidingen zijn toegestaan. Ook hierop geldt echter weer een aantal uitzonderingen (artikel 5.10 tot en met 5.13).

- Valt het te realiseren bouwwerk onder artikel 4.12, en is artikel 4.13 niet van toepassing, én valt het bouwwerk onder artikel 5.8, en zijn de uitzonderingen van artikel 5.10 tot en met 5.13 niet van toepassing, dan mag het bouwwerk zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit worden gerealiseerd.
- Valt het te realiseren bouwwerk onder artikel 4.12, en is artikel 4.13 niet van toepassing, maar valt het bouwwerk niet onder artikel 5.8, of is één van de uitzonderingen van artikel 5.10 tot en met 5.13 van toepassing, dan mag het bouwwerk alsnog zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit worden gerealiseerd als het past binnen de overige ruimtelijke regels over bouwwerken, gesteld in afdeling 5.4 tot en met 5.8 of in een nog geldend ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan.

Valt het te realiseren bouwwerk onder artikel 4.12, en is artikel 4.13 niet van toepassing, maar is het bouwwerk in strijd de ruimtelijke regels over bouwwerken, bedoeld in artikel 5.6, dan geldt alsnog de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Dat bepaalt artikel 4.14. Mogelijk dat de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken ondanks strijd met de ruimtelijke regels over bouwwerken toch kan worden verleend met toepassing van een binnenplanse afwijkmogelijkheid, opgenomen in subsubparagraaf 4.2.4.2.2. Is dat niet mogelijk, dan kan medewerking alleen worden verleend met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

11.4.2.3 Beoordelingsregels (paragraaf 4.2.4 van de regels)

11.4.2.3.1 Inleiding

Wanneer op een initiatief voor een bouwwerk de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken van toepassing is, dan wordt een aanvraag om die vergunning beoordeeld aan de hand van de beoordelingsregels, opgenomen in paragraaf 4.2.4 van het omgevingsplan. In paragraaf 11.4.2.2 van deze toelichting, met name in paragraaf 11.4.2.2.7, is ingegaan op de positie van beoordelingsregels binnen het stelsel van de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. In deze paragraaf wordt voor zover nodig inhoudelijk stilgestaan bij de verschillende beoordelingsregels.

11.4.2.3.2 Beoordeling ruimtelijke regels over bouwwerken, afwijkmogelijkheden (subparagraaf 4.2.4.2 van de regels)

11.4.2.3.2.1 Toets aan ruimtelijke regels over bouwwerken (subsubparagraaf 4.2.4.2.1 van de regels)

Net als op grond van de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht het geval was bij de omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk, is voorzien in een preventieve toets aan de ruimtelijke regels over bouwwerken. Dat wordt geregeld met artikel 4.16. De daarin opgenomen beoordelingsregel houdt in dat de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken alleen wordt verleend als de omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet in strijd is met artikel 5.6. Daarin is in het eerste lid bepaald dat een bouwwerk uitsluitend mag worden gebouwd, in stand gehouden en gebruikt op een wijze die in overeenstemming is met de in hoofdstuk 5 opgenomen ruimtelijke regels over bouwwerken. Het tweede lid bepaalt dat ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' in afwijking van het eerste lid geldt dat een bouwwerk uitsluitend mag worden gebouwd, in stand gehouden en gebruikt op een wijze die in overeenstemming is met afdeling 5.3 of met het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan opgenomen ruimtelijke regels over bouwwerken. Daarmee bepaalt artikel 5.6 kort gezegd dat een bouwwerk moet voldoen aan algemene ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals die voorheen in bestemmingsplannen werden gesteld.

Gebruik van bouwwerken

Zoals aangegeven in paragraaf 11.4.2.2.4 heeft de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken 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. 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. De regels over gebruik waaraan de vergunning wordt getoetst, zijn de regels zoals opgenomen in hoofdstuk 2. Waar het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan of daarmee vergelijkbaar besluit nog niet is vervallen, dient te worden getoetst aan de daarin opgenomen regels over gebruik. Ook is het mogelijk dat eerder omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is verleend, die erin voorziet dat mag worden afgeweken van de regels over gebruik. Een dergelijke afwijkvergunning kan ook zijn verleend op grond van de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Om ervoor te zorgen dat aan die afzonderlijke kaders wordt getoetst, is in hoofdstuk 5 ook een artikel opgenomen dat gaat over het gebruik van bouwwerken. Artikel 5.14 bepaalt dat bouwwerken uitsluitend mogen worden gebruikt op een wijze die in overeenstemming is met: a. een ter plaatse geldend gebruiksdoel als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid;
b. de ter plaatse geldende bestemming, bedoeld in artikel 2.3, tweede lid;

c. een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit om af te wijken van de regels over gebruik, bedoeld in artikel 2.3;
d. een verleende omgevingsvergunning om af te wijken, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Met de toets op passendheid van het beoogd gebruik wordt een voortzetting gegeven aan 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.

11.4.2.3.2.2 Algemene mogelijkheid af te wijken van ruimtelijke regels (subsubparagraaf 4.2.4.2.2 van de regels)

Zoals aangegeven in paragraaf 11.4.2.2.8 van deze toelichting is er in het omgevingsplan voorzien in een mogelijkheid om in bepaalde gevallen toch de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken ter verlenen, ondanks dat het bouwwerk in strijd is met ruimtelijke regels over bouwwerken. De mogelijkheid is opgenomen in subsubparagraaf 4.2.4.2.2 van de regels. De keuze voor een afwijkmogelijkheid voorkomt dat medewerking slechts kan worden verleend met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

In artikel 4.19 worden de gevallen aangegeven waarvoor mogelijk bij omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken kan worden afgeweken van de ruimtelijke regels over bouwwerken, bedoeld in artikel 5.6. Dat gebeurt in afwijking van artikel 4.16. Dat brengt mee dat de mogelijkheid om af te wijken meeloopt met de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. De aangegeven gevallen betreffen bouwwerken of aanpassingen daarvan die gelet op de aard en omvang ervan in de meeste gevallen een beperkte impact zullen hebben op de fysieke leefomgeving. Voor een nadere toelichting op de gevallen die het betreft, en waarom voor de daarbij opgenomen afbakening is gekozen, wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelgewijze toelichting.

Hoewel de impact van de gevallen die het betreft beperkt is, is die impact ook weer niet in alle gevallen dusdanig klein, dat van de nadere beoordeling van die impact kan worden afgezien, en volstaan kan worden met algemene regels. Met de in artikel 4.20 opgenomen beoordelingsregels wordt geborgd dat een goede afweging per geval gemaakt kan worden. Centraal bij die beoordeling staan de kwaliteit van het woon- en leefklimaat, de stedenbouwkundige kwaliteit en beeldkwaliteit van de van de locatie en de omgeving daarvan en het belang van het behoud van cultureel erfgoed. Daarnaast zijn enkele concrete weigeringsgronden aangegeven, die verband houden met externe veiligheid, de luchtvaart en het gebruik, zoals dat op grond van artikel 2.3 is toegestaan. In artikel 4.23 is duidelijkheidshalve expliciet bepaald dat de overige in paragraaf 4.2.4 opgenomen beoordelingsregels onverkort van toepassing zijn.

Voor een meer inhoudelijke toelichting op de regels zelf wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelgewijze toelichting.

11.4.2.3.3 Het uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk (subparagraaf 4.2.4.3 van de regels)

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 subparagraaf 4.2.4.3. Naast deze beoordelingsregels, die van toepassing zijn op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, zijn in paragraaf 4.4 ook regels opgenomen met betrekking tot repressief toezicht van het uiterlijk van bouwwerken op een goede omgevingskwaliteit. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 10.4 van deze toelichting, en naar de artikelgewijze toelichting.

11.4.2.3.4 Bodemgevoelige gebouwen op een bodemgevoelige locatie (subparagraaf 4.2.4.4 van de regels)

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 subparagraaf 4.2.4.4 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.

11.4.2.3.5 Normering autoparkeerplaatsen en fietsstalling (subparagraaf 4.2.4.5 van de regels)

In subparagraaf 4.2.4.5 zijn beoordelingsregels opgenomen met betrekking tot autoparkeerplaatsen en fietsstalling. De regeling is een vertaling van het beleid zoals vastgesteld in de Nota parkeernormen Auto 2017 en de Nota parkeernormen Fiets en Scooter 2018. Voor een toelichting op dat beleid en de vertaling ervan naar dit omgevingsplan wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 10.5 van deze algemene toelichting en naar de artikelgewijze toelichting.

11.4.2.3.6 Windhinder en windgevaar (subparagraaf 4.2.4.6 van de regels)

Rond met name hoogbouw kan windhinder optreden. Ook kan sprake zijn van windgevaar. 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 te voorkomen of te beperken. Om de beoordeling te borgen zijn in subparagraaf 4.2.4.6 beoordelingsregels opgenomen die er aan moeten bijdragen dat als gevolg van nieuwbouw geen onaanvaardbare windhinder of windgevaar zal ontstaan. Voor een meer inhoudelijke toelichting op deze keuze wordt verwezen naar paragraaf 10.6 van deze algemene toelichting.

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 (artikel 4.39). Door onderzoek kan dan 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.

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. Dat staat in artikel 4.40. Daarbij is bepaald dat het bevoegd gezag zich daarbij wel moet 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.

11.4.2.3.7 Geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden (subparagraaf 4.2.4.7 van de regels)

Subparagraaf 4.2.4.7 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, voor zover dat niet reeds bij het wijzigen van het omgevingsplan heeft plaatsgevonden. Als bij wijziging van het omgevingsplan al uitvoering is gegeven, dan blijft deze subparagraaf buiten toepassing. Daartoe is bepaald dat deze paragraaf uitsluitend geldt ter plaatse van de aanduiding 'nadere afweging geluid bij bouwplan noodzakelijk'. Waar de aanduiding moet gelden, wordt bij een wijziging van het omgevingsplan die voorziet in het toelaten van een geluidgevoelig gebouw bepaald.

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, soms 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 standaarden 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 zoals die in artikel 5.78t en de daaropvolgende artikelen van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn gesteld. Deze regels zijn daartoe overgenomen in subparagraaf 4.2.4.7.

De geluidtoets voor geluidgevoelige gebouwen op geluidgevoelige locaties wordt in principe gemaakt bij een wijziging van het omgevingsplan waarmee een nieuw geluidgevoelig gebouw wordt toegelaten. Bij een dergelijke wijziging wordt gemotiveerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de instructieregels, opgenomen in paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarbij worden in het omgevingsplan die regels opgenomen, die ervoor zorgen dat sprake is van een aanvaardbaar geluid.

Bij het vervangen van een ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan, bijvoorbeeld een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan dat een geluidgevoelig gebouw toelaat, hoeft op grond van artikel 5.78, tweede lid, geen toepassing te worden gegeven aan paragraaf 5.1.4.2a.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Er is in dat geval immers sprake van geluidgevoelig gebouw dat reeds rechtmatig is toegestaan op het tijdstip van de wijziging van het omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor geluidgevoelige gebouwen die op grond een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn toegestaan. Het maakt daarbij niet uit of het gebouw daadwerkelijk is gerealiseerd.

Als de toets evenwel wordt doorgeschoven, dan betekent dat overigens niet dat bij het wijzigen van het omgevingsplan 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.

Beoordelingssystematiek

In artikel 4.47 is de feitelijke beoordelingsregel opgenomen. Daarin is bepaald dat de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een geluidgevoelig gebouw in een geluidaandachtsgebied, alleen wordt verleend als het geluid op de gevel van het geluidgevoelige gebouw, met het oog op de bescherming van de gezondheid, aanvaardbaar is.

Artikel 4.48 bepaalt vervolgens dat dat het geval is als het geluid op het geluidgevoelig gebouw niet hoger is dan de standaardwaarde. Die standaardwaarde is opgenomen in tabel 4.48. Die waarden zijn gelijk aan de standaardwaarden, bedoeld in tabel 5.78t van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Wanneer aan de standaardwaarde wordt voldaan, dan vormt de geluidbelasting geen reden om de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 4.7, te weigeren.

Artikel 4.49 geef vervolgens aan dat als die standaardwaarde wordt overschreden, het geluid nog altijd aanvaardbaar kan zijn, maar wel onder voorwaarden. Als eerste voorwaarde geldt dat geen geluidbeperkende maatregelen kunnen worden getroffen om aan de standaardwaarde te voldoen. Als tweede voorwaarde geldt dat de overschrijding van de standaardwaarde door het treffen van geluidbeperkende maatregelen zoveel mogelijk wordt beperkt. En tot slot mag het geluid op het geluidgevoelige gebouw niet hoger zijn dan de grenswaarde, bedoeld in tabel 4.49. Die zijn gelijk aan de grenswaarden zoals opgenomen in artikel 5.78u van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

In bepaalde gevallen, waarbij sprake is van een bijzondere stedenbouwkundige situatie, kan een geluidbelasting hoger dan de grenswaarde toch toelaatbaar worden geacht. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn drie specifieke gevallen onderscheiden: vervangende nieuwbouw (5.78v Bkl), functiewijziging (5.78w Bkl) en nieuwbouw in het geluidaandachtsgebied van een industrieterrein met zeehavengebonden activiteiten (5.78x Bkl). Het gaat hier om bijzondere stedenbouwkundige situaties waarin onder voorwaarden een overschrijding van de grenswaarde is toegestaan. Een voorwaarde is dat de grenswaarde met niet meer dan 5 dB mag worden overschreden. Het betreft dus een toelaatbare overschrijding, geen andere grenswaarde.

In artikel 4.50 is analoog aan artikel 5.78x van het Besluit kwaliteit leefomgeving voorzien dat in bepaalde gevallen bij zeehavengebonden activiteiten een geluidbelasting op een geluidgevoelig gebouw die hoger is dan de in artikel 4.49, eerste lid, onder c, bedoelde grenswaardwaarde, toch aanvaardbaar kan zijn.

Voordat gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheid om de grenswaarde te overschrijden, dient eerst het omgevingsplan te zijn gewijzigd. De mogelijkheid wordt namelijk alleen gebieden ter plaatse van specifiek in het omgevingsplan aangewezen locaties. Bij de besluitvorming over die wijziging van het omgevingsplan dient onderzoek plaats te vinden, en wordt de afweging gemaakt met betrekking tot de mogelijk noodzaak om de betreffende mogelijkheden te kunnen toepassen. Of daadwerkelijk sprake is van noodzaak, of dat er alsnog andere mogelijkheden zijn, moet blijken bij de vergunningaanvraag.

Een regeling met betrekking tot de hiervoor genoemde functiewijziging is overigens niet in dit omgevingsplan ingepast. De afweging of bij een functiewijziging van een bestaand gebouw een overschrijding van de grenswaarde aanvaardbaar is, kan worden gemaakt bij de wijziging van het omgevingsplan waarmee het nieuwe gebruik wordt toegestaan.

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 opgenomen in artikel 4.51.

In de artikelgewijze toelichting worden de hiervoor aangehaalde en overige in subparagraaf 4.2.4.7 opgenomen artikel nader toegelicht.

11.4.2.3.8 Grondwatereffecten bij ondergondse gebouwen (subparagraaf 4.2.4.8 van de regels)

In subparagraaf 4.2.4.8 zijn beoordelingsregels opgenomen met betrekking tot de beoordeling van grondwatereffecten bij ondergrondse gebouwen. De regeling moet er voor zorgen dat de bouw en het in stand houden van ondergrondse gebouwen niet leidt tot onaanvaardbare grondwatereffecten op de omgeving. Voor een meer uitgebreide toelichting op de regeling wordt verwezen naar paragraaf 10.8 van deze algemene toelichting en de artikelgewijze toelichting.

De regeling in subparagraaf 4.2.4.8 moet in de plaats treden van de in afzonderlijke bestemmingsplannen opgenomen regelingen. Met de beoordelingsregel wordt geborgd dat een finale toets plaatsvindt in het kader van het concrete bouwplan. Dan kan tevens worden beoordeeld of er eventueel maatregelen nodig zijn om onaanvaardbare gevolgen te voorkomen, en die kunnen ook als voorschrift aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Het vervangen van de bestemmingsplannen zal gebiedsgewijs gebeuren. Tot dat moment blijft het verbod met de mogelijkheid daarvan met een binnenplanse vergunning af te wijken, zoals opgenomen in die bestemmingsplannen, van toepassing. Om te voorkomen dat er twee regelingen van toepassing zijn die hetzelfde beogen, wordt in artikel 4.59, derde lid bepaald dat ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk nog niet vervallen' subparagraaf 4.2.4.8 buiten toepassing blijft.

11.4.2.3.9 Beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico (subparagraaf 4.2.4.9 van de regels)

In subparagraaf 4.2.4.9 zijn beoordelingsregels opgenomen met betrekking tot de beoordeling van beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico. Met deze subparagraaf wordt uitvoering gegeven aan enkele instructieregels uit paragraaf 5.1.2.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze

subparagraaf ziet erop dat binnen een ‘beperkingengebied externe veiligheid’ beperkt kwetsbare gebouwen niet zonder meer gebouwd kunnen worden.

Artikel 4.67 bepaalt dat deze subparagraaf alleen van toepassing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken voor zover de aanvraag betrekking heeft op een beperkt kwetsbaar gebouw ter plaatse van de aanduiding ‘beperkingengebied plaatsgebonden risico’ en het beperkt kwetsbaar gebouw geen functionele binding heeft met de activiteit waarvoor de aanduiding ‘beperkingengebied plaatsgebonden risico’ is opgenomen.

De regeling geldt alleen ten aanzien van beperkt kwetsbare gebouwen. Het bouwen van zeer kwetsbare en kwetsbare gebouwen is uiteraard ook niet toegestaan. Binnen het beperkingengebied worden immers geen gebruiksdoelen toegelaten die zeer kwetsbare of kwetsbare gebouwen kunnen bevatten. Ten aanzien van kwetsbare gebouwen is hiernaast nog een expliciet verbod opgenomen in hoofdstuk 3 aangezien sommige gebruiksdoelen (met name bedrijf of kantoor) zo wel beperkt kwetsbare als kwetsbare gebouwen kunnen bevatten. Op grond van de samenhang van de artikelen op grond van de samenhang van de artikelen 4.16, 5.14 en 2.3 is het bouwen van zeer kwetsbare en kwetsbare gebouwen niet toegestaan.

Wat een beperkt kwetsbaar gebouw is, volgt uit de wet. Beperkt kwetsbare gebouwen zijn in bijlage VI bij het Besluit kwaliteit leefomgeving aangewezen. Gelet op artikel 1.1, tweede lid, van dit omgevingsplan is die begripsbepaling van toepassing.

De beschermende regeling in deze subsubparagraaf hoeft alleen te gelden daar waar het plaatsgebonden risico 1 op de 1.000.000 per jaar of hoger is. Het plaatsgebonden risico is de kans op het overlijden van een onbeschermd en continu aanwezig persoon buiten de begrenzing van de locatie waar een activiteit wordt verricht als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door die activiteit (artikel 5.6Besluit kwaliteit leefomgeving).

Er geldt een standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico van een aangewezen risicoactiviteit van 1 op de 1.000.000 per jaar voor beperkt kwetsbare gebouwen. Hiermee wordt in een omgevingsplan rekening gehouden (artikel 5.11, eerste lid Besluit kwaliteit leefomgeving). De term ‘rekening houden’ betekent in de systematiek van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat van de standaardwaarde gemotiveerd afgeweken kan worden. De activiteiten waarvoor een plaatsgebonden risico geldt zijn in bijlage VII bij het Besluit kwaliteit leefomgeving aangewezen.

De gebieden waar het plaatsgebonden risico 1 op de 1.000.000 per jaar of hoger is , worden in dit omgevingsplan aangewezen met de aanduiding 'beperkingengebied plaatsgebonden risico’. In onderdeel a is bepaald dat deze afdeling alleen daar van toepassing is. Daarbuiten geldt deze afdeling dus niet. Deze paragraaf geldt uitsluitend ter plaatse van de aanduiding ‘beperkingengebied plaatsgebonden risico’. De aanduiding ‘beperkingengebied plaatsgebonden risico’ wordt gekoppeld aan locaties waar het plaatsgebonden risico van een aangewezen risicoactiviteit 1 op de 1.000.000 per jaar of hoger is.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving verplicht er niet toe om het plaatsgebonden risico in het omgevingsplan aan te wijzen. Omwille van de zichtbaarheid en rechtszekerheid worden de locaties waar het plaatsgebonden risico 1 op de 1.000.000 per jaar of hoger is in dit omgevingsplan als ‘beperkingengebied plaatsgebonden risico’ aangewezen. Dit was ook gebruikelijk is conform de praktijk in voormalige bestemmingsplannen.

Met de standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico wordt in de eerste instantie rekening gehouden door geen bouwmogelijkheden voor beperkt kwetsbare gebouwen op te nemen binnen het beperkingengebied plaatsgebonden risico. In voorkomende gevallen is het wel mogelijk om een nieuw beperkt kwetsbaar gebouw te bouwen mits er een zorgvuldige belangenafweging plaats vindt.

11.4.2.3.10 Zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied vuurwerk (subparagraaf 4.2.4.10 van de regels) [gereserveerd]

[gereserveerd]

11.4.2.3.11 Zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied ontplofbare stoffen (subparagraaf 4.2.4.11 van de regels) [gereserveerd]

[gereserveerd]

11.4.2.3.12 Bouwen ter plaatse van de aanduiding aanduiding 'belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen' (subparagraaf 4.2.4.12 van de regels)

Subparagraaf 4.2.4.12 bevat beoordelingsregels met betrekking tot bouwen ter plaatse van de aanduiding aanduiding 'belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen'. Artikel 5.19, onderdeel b, onderdeel 1, van het

Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat in het omgevingsplan wordt gewaarborgd dat de veiligheid van de buisleiding niet wordt geschaad bij het toelaten van bouwwerken. Bouwwerken, anders dan bedoeld in artikel 5.19, onderdeel a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zijn niet per definitie verboden. Ze kunnen worden toegestaan, maar wel onder voorwaarde dat de veiligheid van de buisleiding niet wordt geschaad. Hiertoe is in subparagraaf 4.2.4.12 een specifieke beoordelingsregel opgenomen die betrekking heeft op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

Artikel 5.18 Besluit kwaliteit leefomgeving beschermt de veiligheid van buisleidingen met gevaarlijke stoffen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat geen begripsomschrijving, maar wijst deze buisleidingen aan door een verwijzing naar artikel 3.101, eerste lid, onder a tot en met d, van het Besluit activiteiten leefomgeving. In bijlage I van dit omgevingsplan is het begrip buisleiding met gevaarlijke stoffen wel gedefinieerd. Dat gebeurt met een verwijzing naar door een verwijzing naar artikel 3.101, eerste lid, onder a tot en met d, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Het realiseren van een bouwwerk gaat veelal gepaard met het doen van graafwerkzaamheden, en het indrijven van voorwerpen in de bodem. Voor dergelijke en andere bodemberoerende activiteiten is in afdeling 6.5 met het oog op hetzelfde belang een vergunningplicht voor een aanlegactiviteit belemmeringengebied buisleiding met gevaarlijke stoffen in het leven geroepen. De betreffende vergunningplicht bestaat naast de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Hoewel het belang met het oog waarop de vergunningplicht in het leven is geroepen dezelfde is, verschilt de activiteit, in elk geval ten dele. Bij de beoordeling in het kader van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken kan ook een beoordeling op de gevolgen van het te bouwen en in stand te houden bouwwerk worden gemaakt. Dat geldt niet voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit. Beide vergunningplichten bestaan dan ook naast elkaar, en hebben betrekking op de specifieke activiteit die benoemd is. De aanvrager kan voor beide activiteiten tegelijk verguning aanvragen, maar kan er ook voor kiezen dit gefaseerd te doen.

11.4.2.3.13 Toets aan overige regels over het bouwen en in stand houden van bouwwerken (subparagraaf 4.2.4.13 van de regels)

Subparagraaf 4.2.4.13 bevat een artikel dat erin voorziet dat een vergunningaanvraag ook wordt getoetst aan bepaalde algemene regels, anders dan de ruimtelijke regels over bouwwerken, bedoeld in artikel 5.6.

Het gaat allereerst om algemene regels, gesteld in paragraaf 4.4.2. Deze regels, die betrekking hebben op hemelwaterafvoer bij bouwwerken, zijn ook van toepassing op bouwwerken waarvoor de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet altijd van toepassing is. Ze zijn daarom als algemene regels opgenomen. Wanneer die vergunningplicht wel geldt, dan is het wenselijk dat bij de vergunningaanvraag wordt getoetst of aan de betreffende regels wordt voldaan. Dit artikel voorziet daarin.

Ten tweede gaat het om algemene regels over het bouwen en in stand houden van bouwwerken die voorheen op grond van landelijke weten regelgeving van toepassing waren, en die bij wijze van bruidsschat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in paragraaf 22.2.3 zijn opgenomen. Onder oud recht werden vergunningaanvragen voor een omgevingsvergunning bouwen aan deze regels getoetst. Dit artikel voorziet in een voortzetting daarvan.

11.4.3 Omgevingsplanactiviteit slopen van een bouwwerk (afdeling 4.3 van de regels)

11.4.3.1 Vergunningplichtige sloopactiviteiten ter plaatse van beschermd stads- of dorpsgezicht

Paragraaf 4.3.1 reguleert de omgevingsplanactiviteit slopen binnen een beschermd gezicht voor zover het bouwwerken betreft binnen een gemeentelijk aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht. Onder een omgevingsplanactiviteit slopen wordt verstaan een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het geheel of gedeeltelijk afbreken van een bouwwerk.

Voor de activiteit slopen was op grond van de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in een aantal gevallen een omgevingsvergunning verplicht (artikel 2.1 en artikel 2.2 Wabo).

Dit betrof:

- het slopen van een bouwwerk in gevallen waarin dat in een bestemmingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit was bepaald (artikel 2.1 lid 1 onder g Wabo);
- het slopen van een bouwwerk in een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht (artikel 2.1 lid 1 onder h Wabo); en
- het slopen van een bouwwerk binnen een gemeentelijk of provinciaal aangewezen stads- of dorpsgezicht, mits deze sloopactiviteit in de verordening als vergunningplichtig was aangemerkt (artikel 2.2 lid 1 onder c Wabo).

Voor gemeentelijk beschermde stads- of dorpsgezichten bevatte de Erfgoedverordening een vergunningplicht voor het geheel of gedeeltelijk afbreken van een bouwwerk. Deze vergunningplicht wordt met paragraaf 4.3.1 overgenomen. Daarbij wordt het toepassingsbereik uitgebreid tot ook rijksbeschermde gezichten.

Daarnaast kunnen ook onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen die betrekking hebben op beschermde gezichten sloopvergunningsregelingen bevatten. Al deze regelingen zijn of worden op termijn vervangen met het omgevingsplan. De vergunningplicht voor het slopen van een bouwwerk in gevallen waarin dat in een bestemmingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit is bepaald blijft vooralsnog van toepassing op grond van die afzonderlijke in het betreffende plan opgenomen regeling. De regelingen zijn immers inclusief sloopvergunningplicht opgegaan in het omgevingsplan.

11.4.4 Overige regels over bouwwerken en activiteiten met betrekking tot bouwwerken (afdeling 4.4 van de regels)

11.4.4.1 Repressief toezicht op het uiterlijk van bouwwerken op een goede omgevingskwaliteit

Voor bestaande bouwwerken en bouwwerken waarvoor de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet geldt, geldt net als onder oud recht een excessenregeling. Voor vergunningvrije bouwwerken is dat nodig omdat die niet vooraf door de gemeenten worden getoetst op welstand. Daartoe was in artikel 22.7, dat bij wijze van bruisschat onderdeel is geworden van het omgevingsplan, bepaald dat de volgende bouwwerken niet in ernstige mate in strijd mogen zijn met redelijke eisen van welstand:

- bestaande bouwwerken, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, en
- te bouwen bouwwerken waarvoor geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit nodig is

Bij een welstandsexces is er ernstige strijd met redelijke eisen van welstand. Dus buitensporigheden in het uiterlijk, die ook voor niet-deskundigen duidelijk zijn. Eventuele welstandsexcessen kan de gemeente via het zogeheten repressief welstandstoezicht aanpakken. Repressief welstandstoezicht wil zeggen dat de gemeente kan handhaven en zo aan de ongewenste situatie een einde kan maken.

Het genoemde artikel 22.7 is omgezet naar artikel 4.108. Het begrippengebruik is daarbij omgezet naar nieuw recht.

11.4.4.2 Hemelwaterafvoer bij bouwwerken

Amsterdam heeft in het Omgevingsprogramma Riolering 2022 2027 de ambitie opgenomen om een bui van 70 mm in één uur aan te kunnen zonder dat schade aan huizen en vitale infrastructuur ontstaat. Om dit te bereiken zal zowel in de bestaande stad als in nieuw te ontwikkelen gebieden rekening moeten worden gehouden met extreme neerslag. Daarbij is onder meer van belang dat zowel op particulier terrein als op openbaar terrein voldoende waterberging wordt gerealiseerd. Met de regeling in deze paragraaf wordt een bijdrage geleverd aan een klimaatbestendig en waterrobuust Amsterdam.

De regels in deze paragraaf zijn afkomstig uit de Hemelwaterverordening Amsterdam die bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege onderdeel werd van het tijdelijk deel van dit omgevingsplan. Met de inwerkingtreding van deze paragraaf is de Hemelwaterverordening ingetrokken. De Hemelwaterverordening is beleidsneutraal omgezet waarbij slechts enkele technische aanpassingen zijn doorgevoerd. De inhoudelijke eisen zijn hetzelfde. Een belangrijk verschil ten opzichte van oude situatie is dat de waterbergingseisen niet meer in een 'losse' regeling is opgenomen maar het is geïntegreerd in het Omgevingsplan. Hierdoor worden omgevingsvergunningen voor het omgevingsplanactiviteit bouwwerken ook aan deze paragraaf getoetst. Dit bevordert de naleving van de waterbergingseisen.

11.4.5 Aanwijzingen voorschriftengebieden, bedoeld in paragraaf 4.2.14 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (afdeling 4.5 van de regels)

Met afdeling 4.5 wordt invulling gegeven aan artikel 5.14 Besluit kwaliteit leefomgeving ten aanzien van brandvoorschriftengebieden en explosievoorschriftengebieden. Het gevolg aanwijzing van deze gebieden is dat op grond van paragraaf 4.2.14 van het Besluit bouwwerken leefomgeving ter plaatse van de aanduiding 'explosievoorschriftengebied' aanvullende bouwmaatregelen moeten worden getroffen op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Het aandachtsgebied en het voorschriftengebied zijn nieuw kernbegrippen van de gemoderniseerde omgevingsveiligheid van het Rijk. De aandachtsgebieden voor brand, explosie en gifwolk maken inzichtelijk in welk gebied zich bij een incident bij een aangewezen risicoactiviteit nog levensbedreigende gevolgen voor personen in

gebouwen kunnen voordoen. Een aandachtsgebied ontstaat van rechtswege bij het begin van een nieuwe aangewezen risicoactiviteit met aandachtsgebied. De aandachtsgebieden zijn zichtbaar op de Atlas Leefomgeving.

In tegenstelling tot de aandachtsgebieden ontstaan voorschriftengebieden voor brand en explosie als deze in het omgevingsplan worden aangewezen. Het gevolg van de aanwijzing van een voorschriftengebied is dat nieuwe gebouwen binnen dat gebied van bouwkundige maatregelen moeten worden voorzien om de daarin verblijvende personen te beschermen. Terwijl het aandachtsgebied iets zegt over de te verwachten risico's, bepaalt het voorschriftengebied waar extra bescherming in de vorm van bouwkundige maatregelen nodig is.

De gemeente heeft enige vrijheid om te bepalen waar voorschriftengebieden worden aangewezen. Het eerste lid van art. 5.14 Besluit kwaliteit leefomgeving biedt ruimte om in gebieden waarvan de concrete invulling nog niet vaststaat alvast aandachtsgebieden toe te laten voor toekomstige risicoactiviteiten en deze locatie te aan te wijzen als brandvoorschriftenof explosievoorschriftengebied.

Als er eenmaal een aandachtsgebied voor brand en explosie is ontstaan (omdat een nieuwe aangewezen risicoactiviteit is gestart), dan móet het voorschriftengebied aangewezen worden (gelet op het tweede lid van art. 5.14 Besluit kwaliteit leefomgeving). Echter, het is niet altijd verplicht om het (reeds ontstane) aandachtsgebied aan te wijzen als voorschriftengebied. Op grond van artikel 5.14, derde lid, Besluit kwaliteit leefomgeving is het mogelijk om, in afwijking van het tweede lid, af te zien van de aanwijzing van een brand- of explosievoorschriftengebied. Ook kan een kleiner brand- of explosievoorschriftengebied worden aangewezen. Dat kan aan de orde zijn wanneer de risico's binnen het aandachtsgebied, al dan niet na het treffen van maatregelen, aanvaardbaar zijn en de bouwkundige voorzieningen aan nieuwe gebouwen niet nodig zijn. Deze mogelijkheid geldt niet voor een locatie in een brand- of een explosieaandachtsgebied waar een zeer kwetsbaar gebouw is toegelaten.

11.5 Hoofdstuk 5 Ruimtelijke regels over bouwwerken

11.5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 zijn ruimtelijke regels over bouwwerken opgenomen. Voor een groot deel gaat het ruimtelijke regels over bouwwerken zoals die onder oud recht in bestemmingsplannen werden opgenomen. Het gaat om locatiegerichte regels, die bepalen wat waar gebouwd mag worden. Deze regels bepalen waar gebouwd mag worden, hoe hoog gebouwd mag worden, etcetera. Deze regels komen met name terecht in afdeling 5.4 tot en met afdeling 5.8.

Daarnaast bevat dit hoofdstuk regels over bouwwerken die in beginsel overal gelden. Het gaat om regels die onder de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht waren opgenomen in artikel 2, Bijlage II Bor. Voor deze bouwwerken was onder oud recht geen omgevingsvergunning nog voor de activiteit bouwen, maar ook als sprake was van strijd met het geldende bestemmingsplan was er geen omgevingsvergunning nodig om af te wijken van het bestemmingsplan. Diezelfde systematiek is ook in dit omgevingsplan gevolgd, zie meer uitgebreid paragraaf 11.4.2.2 van deze toelichting. De regels over bouwwerken die in beginsel overal zijn toegestaan zijn opgenomen in afdeling 5.3.

Binnen de ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals opgenomen in dit hoofdstuk, zijn bouwwerken in principe aanvaardbaar. Dat betekent echter niet dat ze zondermeer mogen worden gerealiseerd en in gebruik genomen. Voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk geldt immers een vergunningplicht. Die is geregeld in artikel 4.7. Er is voor een vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken gekozen omdat een vergunningplicht het mogelijk maakt het concrete bouwvoornemen op een aantal aspecten te toetsen die zich niet laten vangen in vooraf, op planniveau vast te stellen concrete en objectieve normen. Meer toelichting daarop is te lezen in paragraaf 11.4.2.2.4. Een van de aspecten waarop een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken wordt beoordeeld, is passendheid binnen de ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals opgenomen in dit hoofdstuk (artikel 4.16).

11.5.2 Algemene bepalingen (afdeling 5.1 van de regels)

Afdeling 5.1 bevat enkele bepalingen van algemene aard. In deze afdeling wordt het toepassingsbereik van dit hoofdstuk bepaald.

Artikel 5.2 beperkt daarbij het geografisch toepassingbereik van een deel van dit hoofdstuk. Ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' zijn afdeling 5.5 tot en met afdeling 5.8 niet van toepassing. Daar gelden de ruimtelijke regels over bouwwerken zoals die zijn opgenomen in het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan.

Tevens zijn er meet- en rekenregels opgenomen, die van toepassing zijn op dit hoofdstuk.

11.5.3 Toegestane bouwwerken: vangnetbepaling (afdeling 5.2 van de regels)

Afdeling 5.2 bevat een algemene bepaling net betrekking tot op het bouwen, in strand houden en gebruiken van bouwwerken (artikel 5.6). Het eerste lid bepaalt dat het verboden is een bouwwerk te bouwen, in stand te houden en te gebruiken op een wijze die in strijd is met de in hoofdstuk 5 opgenomen ruimtelijke regels over bouwwerken. Het tweede lid bevat een overgangsrechtelijke bepaling voor daar waar het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan nog niet is vervallen. De bepaling functioneert als het ware als vangnet voor de overige in dit hoofdstuk gestelde ruimtelijke regels over bouwwerken. Zo wordt in artikel 4.16 bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken alleen wordt verleend als de omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet in strijd is met artikel 5.6. Strijd met de ruimtelijke regels over bouwwerken, opgenomen elders in hoofdstuk 5 of in een nog geldend onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan, levert automatisch strijd op met artikel 5.6. Dat leidt tot een weigeringsgrond voor de een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

11.5.4 Bouwwerken die in beginsel overal zijn toegestaan (afdeling 5.3 van de regels)

Afdeling 5.3 bevat een regeling met betrekking tot bouwwerken die in beginsel overal zijn toegestaan. Het betreft een voortzetting van de regeling zoals die onder oud recht was opgenomen met artikel 2, bijlage II van het toenmalige Bor. Daarin waren bouwwerken opgenomen waarvoor geen omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit nodig was, maar waarvoor (bij strijd met het bestemmingsplan) ook geen omgevingsvergunning om af te wijken nodig was. Voor die bouwwerken die niet zijn opgegaan in artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, bevat deze afdeling een soortgelijke algemene 'vrijstelling' van de ruimtelijke regels, gesteld elders in dit hoofdstuk of een nog geldend, onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan (artikel 5.8). En net als onder oud recht geld daarop ook een aantal uitzondering. Deze zijn gesteld met het oog op het belang van behoud van cultureel erfgoed (artikel 5.10) en externe veiligheid (artikel 5.11). In aanvulling daarop kunnen locaties worden aangewezen waar artikel 5.8 (of delen ervan) niet van toepassing is (artikel 5.12).

Als aan de ruimtelijke regels over bouwwerken niet wordt voldaan, verbindt artikel 4.14 daaraan de consequentie dat alsnog de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken geldt. Dat geldt dus ook voor de gevallen waarop artikel 5.10, 5.11 of 5.12 van toepassing is. Dat maakt het mogelijk aan de beoordelingsregels voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken een afwijkmogelijkheid te verbinden. In paragraaf 11.4.2.2.5.3 van deze toelichting wordt daarop nader ingegaan.

11.5.5 Locatiegerichte ruimtelijke regels over bouwwerken (afdelingen 5.4 tot en met 5.8 van de regels)

De afdelingen 5.4 tot en met 5.8 bevatten locatiegerichte ruimtelijke regels over bouwwerken, zoals die onder oud recht in bestemmingsplannen werden opgenomen. Ze bepalen waar gebouwd mag worden, in welke omvang, welke bouwhoogte is toegestaan, en de mogelijkheid aanvullende bouwregels te stellen.

Artikel 5.2 bepaalt dat ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' afdeling 5.5 tot en met afdeling 5.8 niet van toepassing zijn. Daar gelden de ruimtelijke regels over bouwwerken zoals die zijn opgenomen in het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan.

Er is de volgende onderverdeling gemaakt.

Gebruik van bouwwerken (afdeling 5.4)

Welk gebruiksdoel op een locatie geldt, en welk gebruik daar is toegestaan, wordt geregeld in de hoofdstuk 2. De vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken heeft betrekking op het bouwen van een bouwwerken, en op het in stand houden én gebruik ervan. Om die reden is in afdeling 5.4 een bepaling opgenomen die kort gezegd regelt dat bouwwerken uitsluitend mogen worden gebruikt op een wijze die in overeenstemming is met ruimtelijke regels over gebruik.

Gebouwen (afdeling 5.5)

Afdeling 5.5 bevat ruimtelijke regels over gebouwen. Wat onder een gebouw wordt verstaan is bepaald in bijlage I van de Omgevingswet. Het betreft een bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

In deze afdeling worden eerst enkele hoofdregels gesteld. Zo wordt bepaald waar gebouwen mogen komen. Het gaat daarbij om zowel bovengrondse als ondergrondse gebouwen. De afdeling bevat tevens regels die bepalen wat de maximum bouwhoogte is.

Aanvullend kunnen regels van toepassing zijn over bijvoorbeeld de goothoogte, de minimale hoogte van de eerste bouwlaag, het bebouwd oppervlakte dat is toegestaan, etcetera.

Bouwwerken geen gebouwen zijnde (afdeling 5.6)

Afdeling 5.6 bevat regels over bouwwerken geen gebouw zijnde. Op grond van bijlage I van het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt daaronder verstaan een bouwwerk of gedeelte daarvan, voor zover dat geen gebouw of onderdeel daarvan is.

Als uitgangspunt is bepaald dat de maximum bouwhoogte van een bouwwerk geen gebouw zijnde 1 meter bedraagt. Daarop kunnen allerlei locatiespecifieke uitzonderingen van toepassing zijn.

Bijzondere bouwwerken (afdeling 5.7)

Afdeling 5.7 bevat regels over bijzondere bouwwerken, zoals windturbines en tribunes. Het bijzondere zit hem er bijvoorbeeld in dat ze kunnen kwalificeren als gebouw, maar dat dit niet altijd het geval is. Ze zijn daarmee moeilijk te plaatsen. Daarvoor is deze afdeling bedoelt.

Overige regels over bouwwerken (afdeling 5.8)

Afdeling 5.8 biedt ruimte voor allerlei overige regels over bouwwerken. Het gaat veelal om locatiegerichte regels met maatwerk die betrekking hebben op specifieke gebouwen.

11.6 Hoofdstuk 6 Aanlegactiviteiten (het uitvoeren van een werk, geen bouwwerken zijnde, of van een werkzaamheid)

11.6.1 Inleiding

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 het bestemmingsplan. In dit omgevingsplan worden analoog daaraan activiteiten die bestaan uit het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, kortheidshalve aangeduid als *aanlegactiviteit*. 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.

Er zijn verschillende doelen met het oog waarop een aanlegvergunningstelsel nodig kan zijn. Dergelijke vergunningstelsels gelden, gelet op die doelen, alleen binnen bepaalde gebieden. Na een algemene afdeling, waarin het toepassingsbereik van het hoofdstuk wordt geregeld, wordt in afzonderlijke afdeling per onderscheiden belang een vergunningstelsel in het leven geroepen.

11.6.2 Afdeling 6.2 Beschermingszone archeologie

Deze afdeling 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 instructieregels, 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 artikel 6.3 is als uitgangspunt een vergunningplicht opgenomen voor het verrichten van de in artikel 6.2, eerste lid, bedoelde activiteiten. In de regels die hierop volgen worden achtereenvolgens de uitzonderingen op de vergunningplicht aangegeven (artikel 6.4), de beoordelingsregels gegeven op basis waarvan de vergunning al dan niet kan worden verleend (artikel 6.5), de aanvraagvereisten gesteld (artikel 6.6) en de mogelijkheid tot het verbinden van voorschriften geboden (artikel 6.7).

11.6.3 Afdeling 6.3 Beschermingszone bovengrondse hoogspanningsverbindingen

Deze afdeling 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 2.3.16 is bepaald waar bovengrondse hoogspanningsverbindingen zijn toegelaten, bevat afdeling 6.3 regels ter bescherming van de bruikbaarheid ervan.

In artikel 6.9 is als uitgangspunt een vergunningplicht opgenomen voor het verrichten van de in artikel 6.8, eerste lid, bedoelde activiteiten. In de regels die hierop volgen worden achtereenvolgens de uitzonderingen op de vergunningplicht aangegeven (artikel 6.10), de beoordelingsregels gegeven op basis waarvan de vergunning al dan niet kan worden verleend (artikel 6.11), de aanvraagvereisten gesteld (artikel 6.12) en de mogelijkheid tot het verbinden van voorschriften geboden (artikel 6.14).

Afdeling 6.3 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 hoofdstuk 5 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 Besluit kwaliteit leefomgeving. De geometrische begrenzing van de tracés zijn bij ministeriële regeling vastgelegd. In Amsterdam liggen enkele bovengrondse hoogspanningsverbindingen met een spanningsniveau van 380 kV en van 150 kV. Voor de ligging van deze verbindingen wordt verwezen naar de Atlas Leefomgeving, waar de ligging zichtbaar is: https://www.atlasleefomgeving.nl/kaarten

Op het grondgebied van Amsterdam bevindt zich ook een bovengrondse hoogspanningsverbinding van 150 kV. 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.

11.6.4 Afdeling 6.4 Beschermingszone ondergrondse hoogspanningsverbindingen

Deze afdeling bevat regels, gesteld met het oog op het belang van de bruikbaarheid van de bovengrondse hoogspanningsverbindingen.

In Amsterdam liggen veel ondergrondse hoogspanningskabelverbindingen. Deze zijn raadpleegbaar op de HoogspanningsNet Netkaart: https://webkaart.hoogspanningsnet.com/index2.php#12/52.3319/5.0151

De meeste kabelverbindingen hebben een spanning van 50 kV. In het omgevingsplan wordt hiervoor geen beschermingsregeling getroffen. Het aanleggen en beschermen van deze leidingen wordt geregeld door de Verordening Werken in de Openbare Ruimte Amsterdam (Wior) en de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (Wibon).

De zwaardere ondergrondse kabelverbindingen met een hoogspanning van 150 kV is wel een regeling opgenomen in het omgevingsplan om het gebruik en de bescherming daarvan te borgen. Voor de ondergrondse hoogspanningsverbindingen met een hoogspanning van 150 kV geldt weliswaar geen instructieregel, maar ook bij deze ondergrondse hoogspanningsverbindingen is van belang dat de bruikbaarheid daarvan beschermd wordt, zodat het netwerk veilig en doelmatig kan functioneren.

Daar waar in paragraaf 2.3.16 is bepaald waar deze ondergrondse hoogspanningsverbindingen zijn toegelaten, bevat deze afdeling regels ter bescherming van het belang van het doelmatig en veilig functioneren van de verbinding.

Hierbij is een vergunningplicht in het leven geroepen die van toepassing is op aanlegactiviteiten die het belang van het doelmatig en veilig functioneren van de ondergrondse hoogspanningsverbindingen van 150 kV kunnen schaden. In de artikelen die hierop volgen worden achtereenvolgens de uitzonderingen op de vergunningplicht aangegeven,

de beoordelingsregels gegeven op basis waarvan de vergunning al dan niet kan worden verleend, de aanvraagvereisten gesteld en de mogelijkheid tot het verbinden van voorschriften geboden.

11.6.5 Afdeling 6.5 Belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen

Afdeling 6.5 bevat regels, gesteld met het oog op het belang van de veiligheid van een buisleiding met gevaarlijke stoffen. Met deze regels wordt uitvoering gegeven aan de instructieregel, opgenomen in Artikel 5.19, onderdeel b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarin is bepaald dat in het omgevingsplan gewaarborgd wordt dat de veiligheid van de buisleiding met gevaarlijke stoffen niet wordt geschaad bij het toelaten van bouwwerken en activiteiten die van invloed kunnen zijn op de integriteit en werking van de buisleiding (met uitzondering van graafwerkzaamheden als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten).

Met betrekking tot bouwwerken wordt via hoofdstuk 2 en 4 geregeld dat er in beginsel geen bouwactiviteiten in het belemmeringgebied mag plaats vinden. Door binnen het belemmeringengebied geen bouwvlak op te nemen kan op dit punt worden voldaan aan de instructieregel van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het bouwen van vergunningsvrije gebouwen voor het (vergroten van een gebouw) zijn op basis van de regels in hoofdstuk 2 en 4 uitgesloten. Voor zover hoofdstuk 2 binnenplanse afwijkmogelijkheden bevat, zien de beoordelingsregels erop dat de aanwezigheid van een belemmeringengebied in de afweging wordt betrokken.

Ten aanzien van overige activiteiten wordt aan artikel 5.19 Besluit kwaliteit leefomgeving uitvoering gegeven door een vergunningplicht in het leven te roepen voor aanlegactiviteiten die van invloed kunnen zijn op de integriteit en werking van de buisleiding. Afdeling 6.5 voorziet hierin.

11.6.6 Afdeling 6.6 Beschermd stads- en dorpsgezicht

Afdeling 6.6 bevat regels, gesteld met het oog op het behoud, de bescherming en het herstel van stads- en dorpsgezichten die van algemeen belang zijn vanwege hun schoonheid, onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang van de samenstellende onroerende zaken of hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde.

Met deze regels wordt uitvoering gegeven aan de instructieregel, opgenomen in artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat artikel bepaalt 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.

Elders in dit omgevingsplan is met het oog daarop onder meer een sloopvergunningstelsel in het leven geroepen. Ook bij het vaststellen van ruimtelijke regels over bouwwerken voor een betreffend gebied wordt met de waarde van beschermd gezicht rekening gehouden.

Ten aanzien van overige activiteiten wordt aan artikel 5.130 Besluit kwaliteit leefomgeving uitvoering gegeven door een vergunningplicht in het leven te roepen voor aanlegactiviteiten die van invloed kunnen zijn op het beschermde gezicht.

11.7 Hoofdstuk 7 Het aanleggen of wijzigen van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg, of het wijzigen van gebruik van een lokale spoorweg (geluidsbeoordeling)

Hoofdstuk 7 van het omgevingsplan bevat een regeling met betrekking tot het aanleggen of wijzigen van bepaalde gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen, of het wijzigen van gebruik van een lokale spoorweg. Dit hoofdstuk geldt uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel vervallen'. Het betreft die gebieden waar een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan is vervangen. Daarbuiten geldt afdeling 22.4. Het betreft de gebieden waar het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan nog niet is vervangen. Bij het vaststellen van een bestemmingsplan dat de aanleg of wijziging van een (spoor)weg mogelijk maakt, werd veelal in een finale beoordeling van de aanvaardbaarheid van het geluid voorzien. In dat geval kan van een nadere beoordeling worden afgezien, tenzij op grond van afdeling 22.4 alsnog een beoordeling nodig is.

Met de regeling in dit hoofdstuk wordt uitvoering gegeven aan de instructieregels zoals opgenomen in paragraaf 5.1.4.2a.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Met het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn nieuwe regels gesteld voor gemeentewegen en lokale spoorwegen om woningen en andere geluidgevoelige gebouwen beter te beschermen tegen geluidhinder.

De taak om het geluid van bepaalde gemeentewegen en lokale spoorwegen te beheersen is in het Besluit kwaliteit leefomgeving uitgewerkt in twee te onderscheiden typen instructieregels: instructieregels met een preventieve werking en instructieregels met een correctieve werking. De preventieve instructieregels worden toegepast bij

besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen of over infrastructuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanleg van of wijzigingen in infrastructuur of de bouw van woningen. Toepassing van deze regels bewerkstelligt voor wat betreft geluid een aanvaardbare kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De correctieve instructieregels volgen uit de Europese richtlijn omgevingslawaai en houdt de verplichting tot het opstellen van een actieplan geluid in. Op grond van de correctieve instructieregels betekent dit in essentie een plicht tot monitoring van het geluid van gemeentewegen en lokale spoorwegen, met daaraan gekoppeld de plicht geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen te overwegen als uit de monitoring blijkt dat het geluid van die (spoor)wegen in een bepaalde mate is toegenomen.

Hoofdstuk 7 geeft uitvoering aan de preventieve instructieregels voor wat betreft het aanleggen of wijzigen van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg, of het wijzigen van gebruik van een lokale spoorweg. De regeling voorziet erin dat bij de aanleg van een nieuwe weg of spoorweg het geluid op geluidgevoelige gebouwen niet hoger wordt dan de standaardwaarde. Verder voorziet de regeling erin dat bij wijziging van een bestaande weg of spoorweg het geluid op geluidgevoelige gebouwen niet hoger wordt dan de standaardwaarde of, als het al hoger was dan de standaardwaarde, het niet verder toeneemt.

De gemeente kan meer geluid toestaan, maar alleen als geen geluidbeperkende maatregelen mogelijk zijn die ervoor zorgen dat de standaardwaarde niet wordt overschreden of die ervoor zorgen dat het geluid niet toeneemt. In beginsel mag de grenswaarde niet worden overschreden. Geluidbeperkende maatregelen die niet financieel doelmatig zijn of die stuiten op overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard hoeven niet te worden afgewogen. Overschrijding van de grenswaarde is alleen mogelijk als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtsvaardigen.

Een omgevingsplan dat aanleg of wijziging van een (spoor)weg of het gebruik van een spoorweg, toelaat moet voldoen aan de preventieve geluidregels. Deze regels zijn zo geformuleerd dat een gemeente ze direct kan toepassen bij vaststelling van een omgevingsplan, of in het omgevingsplan regels kan opnemen waardoor de toetsing uitgesteld wordt naar een later tijdstip. Als de instructieregels direct worden toegepast, worden zo nodig ook de geluidbeperkende maatregelen vastgesteld. Hierbij moet rekening worden gehouden met het maximale geluid in de omgeving die door het bewuste besluit worden toegelaten. Als het omgevingsplan bijvoorbeeld een weg met vier rijstroken toelaat, zal getoetst moeten worden op basis van die situatie, ongeacht het aantal rijstroken dat in eerste instantie wordt aangelegd. Hetzelfde geldt voor de afstand van de weg tot geluidgevoelige gebouwen. Een andere mogelijkheid is dat niet wordt uitgegaan van de infrastructuur die in het omgevingsplan in beginsel is toegelaten, maar dat het omgevingsplan regels bevat die een (nieuwe) toetsing van geluid voorschrijven als op termijn een wijziging van infrastructuur mogelijk is zonder dat daar een wijziging van het omgevingsplan voor nodig is. In plaats van in het omgevingsplan gedetailleerd de ligging van een weg of spoorweg vast te leggen, kan de gemeente dan met een binnenplans vergunningstelsel in het omgevingsplan regelen dat op een later moment alsnog wordt getoetst aan de geluidregels. In dit omgevingsplan is gekozen voor dat laatste.

In navolging van de instructieregels, zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, heeft hoofdstuk 7 uitsluitend betrekking op verharde gemeentewegen en waterschapswegen zonder geluidproductieplafonds, niet zijnde een erf in de zin van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, met een verkeersintensiteit van meer dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal als kalenderjaargemiddelde, en lokale spoorwegen zonder geluidproductieplafonds.

In hoofdstuk 7 is een vergunningplicht opgenomen voor het aanleggen of wijzigen van de betreffende (spoor)wegen en voor het wijzigen van het gebruik van een lokale spoorweg. Overigens valt niet elke wijziging onder de vergunningplicht. In navolging van de instructieregels blijft de vergunningplicht beperkt tot een aantal specifiek benoemde wijzigingen (zie artikel 7.4).

Met betrekking tot die activiteiten vindt de finale beoordeling op de aanvaardbaarheid van het geluid op de gevel van geluidgevoelige gebouwen plaats in het kader van die vergunningaanvraag. Bij wijziging van een omgevingsplan waarmee de aanleg of wijziging van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg wordt mogelijk gemaakt, vindt wel reeds een beoordelingsplaats op uitvoerbaarheid.

Waar een toename van het geluid moet worden beoordeeld, wordt dit getoetst door de situatie direct voor het besluit te vergelijken met de situatie zoals die is na het volledig doorvoeren van het besluit. Uitgangspunt daarbij is het geluid zoals zich dat naar verwachting voordoet in het maatgevende jaar. Dat volgt uit artikel 5.78a. Over het algemeen kan voor het maatgevende jaar uitgegaan worden van de situatie tien jaar na de beoogde realisatie van het plan, bijvoorbeeld tien jaar na realisatie van een wegverbreding of van een woonwijk. Als dit echter leidt tot een te grote onderschatting van het geluid, dient een ander jaar gekozen te worden als maatgevend jaar.

11.8 Hoofdstuk 8 Kostenverhaal

Afdeling 13.6 van de Omgevingswet bevat regels over kostenverhaal bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen. Kostenverhaal is verplicht voor kosten die zijn gemaakt voor werken, werkzaamheden en maatregelen in verband met (bouw)activiteiten. Kostenverhaal is niet aan de orde bij gronden die de gemeente, de provincie of de Staat in eigendom heeft of in erfpacht uitgeeft. Dan kunnen de hier bedoelde kostensoorten worden verrekend via de gronduitgifte of een aanpassing van de erfpachtcanon. Voor de overige gronden (vol eigendom) bevat afdeling 13.6 van de Omgevingswet 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.

Hoewel de regels geen instructieregels zijn, is er voor de overzichtelijkheid voor gekozen in dit hoofdstuk ook een toelichting op te nemen over de wijze waarmee in dit omgevingsplan met kostenverhaal wordt omgegaan. Voor een meer uitgebreide toelichting op de regels over kostenverhaal, wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Kamerstuk 35133, nr. 3).

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 Omgevingswet) en een kostenverhaalsgebied zonder tijdvak voor organische gebiedsontwikkeling (art. 13.15 Omgevingswet).

Na opname van een kostenverhaalsgebied in het omgevingsplan moet voor aangewezen bouwen gebruiksactiviteiten een kostenverhaalsbijdrage worden betaald. De bijdrage wordt bepaald op basis van de regels voor een kostenverhaalsgebied.

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 Omgevingswet). In artikel 8.13 Omgevingsbesluit 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 Omgevingsbesluit. Het bestuursorgaan kan besluiten in die gevallen geen kosten te verhalen (art. 13.11 Omgevingswet). Als de activiteit niet onder deze uitzondering valt is kostenverhaal verplicht.

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 Omgevingswet). 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. Dit vindt plaats tegelijk met het mogelijk maken van de aangewezen activiteit in het omgevingsplan (artikel. 13.14 en 13.15 Omgevingswet).

Het berekenen van een kostenverhaalsbijdrage op basis van dit omgevingsplan is dus alleen mogelijk als eerst een kostenverhaalsgebied is aangewezen (art. 13.18 Omgevingswet). 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 Omgevingswet).

Exploitatieplannen Wet ruimtelijke ordening

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 artikel 13.12 Omgevingswet 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 Omgevingswet).

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. 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 hoofdstuk 8 worden per betreffend gebied 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 worden per kostenverhaalsgebied regels opgenomen voor de eindafrekening.

Afdeling 8.1 bevat aanvraagvereisten die van toepassing zijn op een aanvraag van een beschikking ten behoeve van het betalen van een kostenverhaalsbijdrage als bedoeld in art. 13.18 Omgevingswet (Ow).

Afdeling 8.2 is gereserveerd om per kostenverhaalsgebied met tijdvak regels te geven. Dit zijn kostenverhaalsgebieden voor integrale gebiedsontwikkelingen met een tijdvak voor de verwachte uitvoering. De regeling in het omgevingsplan is gebaseerd op de eisen die worden gesteld in afdeling 13.6 van de Ow.

Afdeling 8.3 is gereserveerd om per kostenverhaalsgebied zonder tijdvak regels te geven. Dit zijn kostenverhaalsgebieden voor mogelijke organische gebiedsontwikkelingen waarvan de verwachte uitvoering niet bekend is. De regeling in het omgevingsplan is gebaseerd op de eisen die worden gesteld in afdeling 13.6 van de Ow.

11.9 Hoofdstuk 9 Milieubelastende activiteiten

11.9.1 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 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 0nderwerpen. 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 afdeling 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 instructieregels hierover die 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 beleidsneutraal 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 beleidsneutrale omzetting werd vooral een uitzondering gemaakt als het Besluit kwaliteit leefomgeving ertoe noopte. Met name voor geluid heeft het Rijk een beleidsvernieuwing uitgevoerd (zie paragraaf 11.9.4.2 van deze toelichting). 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 9 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 Balmba'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. Dergelijke regels worden maatwerkregels genoemd.

11.9.2 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 CO2 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, bouwen sloopwerkzaamheden of activiteiten in de openbare ruimte;
c. activiteiten zonder vaste locatie, bijvoorbeeld het rondrijden met een omroepwagen.

De meeste regels in hoofdstuk 9 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 11.9.3 wordt dit nader toegelicht.

11.9.3 Indeling in afdelingen

Afdeling 9.1

De regels in afdeling 9.1 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 9.2

De milieuregels van afdeling 9.2 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:

a. paragraaf 9.2.1 bevat algemene / inleidende bepalingen.
b. in paragraaf 9.2.2 staan regels voor activiteit-overstijgende aspecten, zoals energiebesparing, geluid, trillingen, en geur, die dus voor alle mba's gelden.

c. in paragraaf 9.2.3 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 9.3

Afdeling 9.3 gaat over het lozen op het riool of de bodem. Paragraaf 9.3.1 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 9.3.2 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).

11.9.4 Nadere toelichting op enkele onderwerpen

11.9.4.1 Ruime maatwerkmogelijkheid

Het is mogelijk om voor een individueel geval met een zogenaamd 'maatwerkbesluit' af te wijken van alle bepalingen van hoofdstuk 9 of deze aan te vullen. Dat is geregeld in artikel 9.5. Dit is een belangrijk verschil 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 11.9.1 onder het kopje 'Uitrol van de milieuregels' staat aangegeven, is het vertrekpunt van dit omgevingsplan dat een algemene norm wordt gesteld. 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 Besluit kwaliteit leefomgeving voldaan moet worden.

11.9.4.2 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 instructieregels over geluid. De kernbepaling is de eis van ‘aanvaardbaarheid’ zoals opgenomen in artikel 59 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

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 artikel 5.59 van het Besluit kwaliteit leefomgeving 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 Besluit kwaliteit leefomgeving geeft in artikel 5.65 standaardwaarden en grenswaarden aan waarmee in ieder geval wordt voldaan aan art. 5.59, tweede lid, Besluit kwaliteit leefomgeving. 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 artikel 5.59 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de standaarden grenswaarden van artikel 5.65 van het Besluit kwaliteit leefomgeving in onderdeel 9.2.2.3.2 van de regels overgenomen. Deze gelden alleen voor milieubelastende activiteiten als bedoeld in afdeling 9.2 van de regels. Voor andere activiteiten waarop artikel 5.59 van het Besluit kwaliteit leefomgeving van toepassing is, geldt de zorgplichtbepaling uit afdeling 9.1 van het omgevingsplan.

Beleidsvernieuwing piekgeluid

In het Besluit kwaliteit leefomgeving 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 avonden nachtperiode verhoogd (de norm is versoepeld). De norm voor de overige bronnen wordt in de avond strenger.

Deze instructieregels zijn in Hoofdstuk 9 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.

11.9.4.3 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 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. Deze instructieregels hebben ook de SBRrichtlijn als basis.

De belangrijkste instructieregel is het vereiste van aanvaardbaarheid, zoals opgenomen in artikel 5.83 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. 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 van het Besluit kwaliteit leefomgeving 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 Besluit kwaliteit leefomgeving 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 Besluit kwaliteit leefomgeving ook standaardwaarden voor herhaald voorkomende trillingen.

Ter uitvoering van het tweede lid van artikel 5.83 van het Besluit kwaliteit leefomgeving 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) van het Besluit kwaliteit leefomgeving in deze subparagraaf 9.2.2.4 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.

11.9.4.4 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 instructieregels over geur. Kernbepaling is de eis van ‘aanvaardbaarheid’ zoals opgenomen in artikel 5.92 van dat besluit.

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 artikel 5.59 van het Besluit kwaliteit leefomgeving 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 9.2.3 geregeld.

11.9.4.5 Lozingen

Inleiding

Afdeling 9.3 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 van het 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 afdeling 9.3, en daarnaast door de zorgplicht in artikel 9.243.

11.10 Hoofdstuk 10 Monumenten en activiteiten met betrekking tot monumenten

11.10.1 Inleiding

Hoofdstuk 10 bevat een regeling over gemeentelijke en provinciale monumenten en activiteiten met betrekking tot gemeentelijke en provinciale monumenten. Met de regels wordt uitvoering gegeven aan de instructieregels, opgenomen in artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, voor zover die betrekking hebben op de bescherming van monumenten. Voor een meer uitgebreide toelichting op die instructieregels wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 9.2.11.2 van deze toelichting.

11.10.2 Gemeentelijke monumenten (afdeling 10.1 van de regels)

Afdeling 10.1 bevat een regeling voor 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 afdeling 10.1 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 deze afdeling.

Afdeling 10.1 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 10.3. Daarin is bepaald dat als gemeentelijk monument is aangewezen elk monument ter plaatse van de functieaanduiding ‘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 zal worden 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.

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 (artikel 10.4). Indien nodig kan een maatwerkvoorschrift over dit artikel worden gesteld (artikel 10.5).

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 (artikel 10.6). De gemeentelijke adviescommissie, bedoeld in 17.9 van de Omgevingswet, wordt in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over een aanvraag om een omgevingsvergunning (artikel 10.8). 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 (artikel 10.9). Met het oog op dat belang kunnen aan de vergunning ook voorschriften worden verbonden (artikel 10.10).

Voor een meer inhoudelijke toelichting op de afzonderlijke artikelen wordt verwezen naar de artikelgewijze toelichting. Met deze specifieke zorgplicht en de vergunningplicht wordt het belang van behoud van cultureel erfgoed voor zover het gemeentelijke monumenten betreft geborgd.

11.10.3 Provinciale monumenten (afdeling 10.2 van de regels)

Afdeling 10.2 bevat een regeling voor provinciale monumenten. Deze regeling is conform de instructieregels, opgenomen in paragraaf 6.2.7 van de Omgevingsverordening NH2022, opgenomen in dit omgevingsplan.

Gedeputeerde staten kunnen provinciale monumenten aanwijzen en schrappen, en stellen regels voor het verrichten van activiteiten aan een monument. Tot aan de invoering van de Omgevingswet zijn de gemeenten bevoegd om aanvragen voor omgevingsvergunningen voor activiteiten af te handelen die zien op wijzigingen van een provinciaal monument. Hetzelfde geldt voor toezicht en handhaving met betrekking tot provinciale monumenten. De provincie wil deze taakverdeling behouden onder de Omgevingswet. De provincie heeft daarom instructieregels opgenomen in de Omgevingsverordening NH2022 om gemeenten een vergunningenstelsel voor provinciale monumenten in het omgevingsplan te laten opnemen. De opgenomen regels zijn ontleend aan de regels in het Besluit activiteiten leefomgeving voor Rijksmonumenten, om op deze manier de werkwijze voor Rijks en provinciale monumenten zoveel mogelijk op elkaar te doen lijken.

In de omgevingsplannen moeten de bepalingen die zijn opgenomen in artikel 6.72 van de Omgevingsverordening NH2022 worden opgenomen ter bescherming van provinciale monumenten. Afdeling 10.2 bevat deze regels. De artikelgewijze toelichting daarbij is eveneens overgenomen vanuit de Omgevingsverordening NH2022.

11.11 Hoofdstuk 11 [gereserveerd]

[Gereserveerd]

11.12 Hoofdstuk 12 [gereserveerd]

[Gereserveerd]

11.13 Hoofdstuk 13 [gereserveerd]

[Gereserveerd]

11.14 Hoofdstuk 14 [gereserveerd]

[Gereserveerd]

11.15 Hoofdstuk 15 [gereserveerd]

[Gereserveerd]

11.16 Hoofdstuk 16 [gereserveerd]

[Gereserveerd]

11.17 Hoofdstuk 17 [gereserveerd]

[Gereserveerd]

11.18 Hoofdstuk 18 [gereserveerd]

[Gereserveerd]

11.19 Hoofdstuk 19 [gereserveerd]

[Gereserveerd]

11.20 Hoofdstuk 20 [gereserveerd]

[Gereserveerd]

11.21 Hoofdstuk 21 Overige vanwege instructieregels aangewezen locaties

Dit hoofdstuk bestaat uit een beperkt aantal artikelen, waarmee aan locaties een bepaalde aanduiding wordt gegeven. Het omgevingsplan zelf verbindt aan die aanduiding geen regels. Die aanduiding zorgt ervoor dat bepaalde regels, gesteld *buiten* het omgevingsplan, van toepassing gaan zijn. Per artikel wordt dit nader toegelicht in de artikelgewijze toelichting. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

11.22 Hoofdstuk 22 Activiteiten ['bruidsschat' van het Rijk]

11.22.1 Inleiding

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 wordt de 'bruidsschat' genoemd (zie meer uitgebreid paragraaf 6.2 van deze toelichting).

Van een groot deel van deze regels is bepaald dat deze (veelal inhoudelijk aangepast) op een andere plek in het omgevingsplan worden opgenomen. Er zijn ook regels vervallen. Een groot deel van de regels blijft echter in hoofdstuk 22 gehandhaafd, al dan niet met een beperkt toepassingsbereik. In die hierna volgende paragrafen wordt per afdeling van hoofdstuk 22 op hoofdlijnen aangegeven op welke wijze met de betreffende inhoud is omgegaan.

Waar een artikel uit hoofdstuk 22, zoals dat gold op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, is vervangen door een artikel elders in dit omgevingsplan, wordt dit duidelijkheidshalve aangegeven in het opschrift van het oorspronkelijke artikel. De inhoud van het artikel is uiteraard verwijderd. Ook als een artikel is komen te vervallen, wordt dit aangegeven in het opschrift van het betreffende artikel.

11.22.2 Afdeling 22.1

Afdeling 22.1, zoals dat is gaan gelden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, betreft een algemeen deel, dat bestond uit een voorrangsbepaling (artikel 22.1) en twee overgangsrechtelijke bepalingen met betrekking tot cultureel erfgoed (artikel 22.2 en 22.3). Deze artikelen hebben betrekking op de toepassing van regels in hoofdstuk 22. Omdat die regels niet allemaal komen te vervallen, houden de betreffende regels deels betekenis. Artikel 22.1en artikel 22.2 worden in aangepaste vorm gehandhaafd. Artikel 22.3 komt onder vervanging van regels elders in het omgevingsplan te vervallen.

11.22.3 Afdeling 22.2

Afdeling 22.2, zoals dat is gaan gelden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, gaat over activiteiten met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen. Deze afdeling bestaat uit verschillende paragrafen, waar als volgt mee is omgegaan.

Paragraaf 22.2.1 **: Algemene bepalingen**

Deze paragraaf bevat één artikel dat bepaalt dat over deze afdeling maatwerkvoorschriften gesteld kunnen worden. Omdat een groot deel van deze afdeling ongewijzigd blijft, wordt ook deze paragraaf met het artikel gehandhaafd.

Paragraaf 22.2.2 **: Verrichten van bouwen sloopwerkzaamheden**

Deze paragraaf bevatte één artikel met regels over het uitzetten van rooilijnen, bebouwingsgrenzen en straatpeil bij het verrichten van bouwen sloopwerkzaamheden.

Paragraaf 22.2.3 **: Bouwen en in stand houden van bouwwerken**

Deze paragraaf bevat allereerst een artikel dat het repressief welstandstoezicht regelt (zie ook paragraaf 10.4 van deze toelichting). Dit artikel is in enigszins aangepaste vorm verplaatst naar paragraaf 4.4.1.

Voor het overige bevat paragraaf 22.2.3 regels over aansluitplichten op distributienetten voor elektriciteit, gas, warmte, drinkwater, afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater, en regels over bluswatervoorzieningen, bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten en opstelplaatsen voor brandweervoertuigen. Er is geen aanleiding gezien deze artikel op dit moment te verplaatsen of aan te passen.

Paragraaf 22.2.4 **: Gebruik van bouwwerken**

Deze paragraaf bevat enkele artikelen met betrekking tot gebruik van bouwwerken. Er is geen aanleiding gezien deze artikel op dit moment te verplaatsen of aan te passen.

Paragraaf 22.2.5 **: In stand houden en gebruiken van open erven en terreinen**

Deze paragraaf bevat enkele artikelen met betrekking tot het in stand houden en gebruiken van open erven en terreinen. Er is geen aanleiding gezien deze artikel op dit moment te verplaatsen of aan te passen.

Paragraaf 22.2.6 **: Cultureel erfgoed**

Deze paragraaf bevat één artikel van overgangsrechtelijke aard. Het bevat regels over het doen van archeologisch onderzoek in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerken zijnde, of een werkzaamheid. Het artikel heeft betrekking op situaties dat het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan nog niet is vervallen. Om die reden wordt het artikel gehandhaafd.

Paragraaf 22.2.7 **: Vergunningplichten met betrekking tot het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken**

Deze paragraaf bevat een vergunningstelsel voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken (het bouwen van een bouwwerk en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk).
Dit stelsel is in aangepaste vorm overgegaan naar afdeling 4.2. Een uitgebreide toelichting is opgenomen in paragraaf 11.4.2 van deze toelichting. De artikelen in paragraaf 22.2.7 komen daarmee te vervallen.

Paragraaf 22.2.8 **: Overgangsrecht bestaande bouwwerken**

Deze paragraaf bevatte één artikel dat overgangsrecht regelde voor bouwwerken waarop het overgangsrecht voor bestaande bouwwerken van een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan van toepassing is. Dit artikel komt te vervallen. Deze overgangsrechtelijke bepaling is overgenomen in artikel 23.7, vijfde lid.

11.22.4 Afdeling 22.3

Afdeling 22.3, zoals dat is gaan gelden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, ging over milieubelastende activiteiten. Deze regels voldoen niet aan de instructieregels van Besluit kwaliteit leefomgeving, en moeten daarmee in overeenstemming worden gebracht. Met het omgevingsplan voor Amsterdam is er voor gekozen dit ineens voor heel Amsterdam te doen. In hoofdstuk 9 zijn de nieuwe regels opgenomen over milieubelastende activiteiten. Deze komen in de plaats van afdeling 22.3.

Voor een deel van hoofdstuk 9 is het toepassingsbereik echter beperkt tot milieubelastende activiteiten waarvoor geen omgevingsvergunning op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving ('milieuvergunning') benodigd is. Het gaat om afdeling 9.2 en afdeling 9.3.

Voor zover sprake is van een milieubelastende activiteit waarvoor wel een omgevingsvergunning op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving ('milieuvergunning') benodigd is, gelden van hoofdstuk 9 alleen de afdelingen 9.1 en 9.4. Daarnaast worden deze milieubelastende activiteiten gereguleerd door afdeling 22.3. Die afdeling is voor deze milieubelastende activiteiten ongewijzigd in stand gelaten. Het toepassingsbereik van deze afdeling, zoals geregeld in artikel 22.41 is wel aangepast; nu geldt het alleen voor milieubelastende activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving ('milieuvergunning') benodigd is. Voor alle overige milieubelastende activiteiten is hoofdstuk 9 van toepassing.

Achtergrond van dit onderscheid tussen milieubelastende activiteiten waarvoor op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving wel een omgevingsvergunning nodig is, en milieubelastende activiteiten waarvoor dat niet het geval is, is het volgende. Ten aanzien van milieuregels die kaderstellend zijn voor activiteiten waarvoor een milieueffectrapport (mer) dan wel milieueffectbeoordeling is benodigd, is op grond van artikel 16.36 van de Omgevingswet een milieueffectrapport vereist. In bijlage V bij het Omgevingsbesluit zijn de activiteiten aangewezen waarbij voor de ‘milieuvergunning’ een milieueffectrapport moet worden gemaakt dan wel waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (‘mer(beoordelings)plichtige activiteiten’).

Een deel van de regels in dit omgevingsplan zouden potentieel als kaderstellend voor de milieuvergunning kunnen worden gezien. Zulke kaderstellende milieuregels zouden in dat geval gezien worden als een plan waarvoor een milieueffectrapport is vereist op grond van artikel 16.36 van de Omgevingswet. Wijziging van deze regels kan pas nadat een milieueffectrapport is opgesteld.

Om die reden is in dit omgevingsplan vooralsnog een tweedeling gemaakt van milieuregels die potentieel kaderstellend kunnen zijn en milieuregels die dat niet zijn. Die laatst genoemde groep van milieuregels zijn opgenomen in afdeling 9.2 en 9.3. Om eventuele ‘kaderstelling’ te voorkomen zijn in art. 9.10 en 9.241 milieubelastende activiteiten uitgezonderd die voor de ‘milieuvergunning’ (de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving) een milieueffectrapport dan wel milieueffectbeoordeling behoeven.

De milieubelastende activiteiten die een milieueffectrapport dan wel milieueffectbeoordeling behoeven, zijn altijd milieuvergunningplichtig. Er zijn echter ook milieuvergunningplichtige activiteiten waarvoor geen milieueffectrapport dan wel milieueffectbeoordeling gemaakt hoeft te worden. Toch is er voor gekozen de milieuvergunningplicht als scheidingslijn aan te brengen, omdat dat de meeste duidelijkheid geeft. Dit voorkomt dat voor sommige milieuvergunningplichtige activiteiten afdeling 22.3 geldt en voor andere afdeling 9.2 en 9.3. Hiermee worden weliswaar meer activiteiten gereguleerd door afdeling 22.3 dan strikt genomen noodzakelijk is, maar zo ontstaat voor de uitvoeringspraktijk een overzichtelijker afbakening.

Met deze uitzondering blijven milieuvergunningplichtige activiteiten onder het toepassingsbereik van afdeling 22.3 vallen. Daarnaast zijn de afdelingen 9.1 en 9.4 ook op deze activiteiten van toepassing.

Het Rijk heeft inmiddels aangekondigd om een milieueffectrapport op te stellen ten aanzien van de regels die in afdeling 22.3 zijn opgenomen. In navolging van het Rijk is de gemeente Amsterdam voornemens om een milieueffectrapportage op te stellen ten aanzien van die milieuregels. Daarna kan dit onderscheid vervallen en kan afdeling 22.3 ingetrokken worden.

Enkele onderdelen van afdeling 22.3, die per definitie niet van toepassing zijn op 'milieuvergunningplichtige' activiteiten worden geschrapt. Hiermee wordt afdeling 22.3 overzichtelijker; zowel voor de exploitanten van de milieuvergunningplichtige activiteiten als voor de handhavers. Wel zijn de regels over milieubelastende activiteiten behouden die in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving weliswaar niet als vergunningplichtig zijn aangewezen, maar die als functioneel ondersteunende activiteit wel onderdeel kunnen uitmaken van een vergunningplichtige activiteit gelet op de bepalingen in hoofdstuk 3 Bal.

Hieronder is een overzicht opgenomen van onderdelen uit afdeling 22.3 die in verband hiermee zijn geschrapt:

- paragraaf 22.3.2 Energiebesparing;
- uit paragraaf 22.3.6.4: Art. 22.121 Geur voorziening biologisch behandelen dierlijke meststoffen voor of na vergisten: afstand;
- paragraaf 22.3.7 Bodembeheer;
- paragraaf 22.3.8.4 Lozen van koelwater;
- paragraaf 22.3.14 Wassen van motorvoertuigen;
- paragraaf 22.3.16 Voedingsmiddelenindustrie;
- paragraaf 22.3.17 Slachten van dieren en bewerken van dierlijke bijproducten of uitsnijden van vlees, vis of organen;
- paragraaf 22.3.26 Vergunningplichten, aanvraagvereisten en beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten.

Om vernummering van artikelen en regelonderdelen te voorkomen, zijn de betreffende paragrafen en artikelen in de structuur gehandhaafd. Dat moet bijdragen aan de kenbaarheid van regels. Gebruikers hoeven niet elke keer aan de nieuwe indeling en nummering te wennen.

De overige paragraven uit afdeling 22.3 zijn ongewijzigd behouden voor de milieuvergunningplichtige activiteiten. Omdat afdeling 22.3 voorlopig voor een groot deel behouden blijft voor milieubelastende activiteiten die vergunningplichtig zijn, is het niet mogelijk in de artikelen aan te geven door welk artikel in hoofdstuk 9 ze zijn vervangen. Ze zijn immers alléén vervangen voor milieubelastende activiteiten waarvoor géén vergunningplicht geldt. Voor gebruikers is het wel wenselijk dat duidelijk is waar een oorspronkelijke regel door is vervangen. In bijlage 1 bij deze toelichting is een transponeringstabel opgenomen waarin voor milieubelastende activiteiten zonder vergunningplicht op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving is aangegeven door welke artikelen de artikelen in afdeling 22.3, al dan niet inhoudelijk gewijzigd, zijn vervangen, of dat ze voor die activiteiten zijn komen te vervallen.

11.22.5 Afdeling 22.4

Deze afdeling bevat regels van overgangsrechtelijke aard over het aanleggen of wijzigen van wegen of spoorwegen zonder geluidproductieplafonds. Deze afdeling dient van toepassing te blijven waar het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan nog niet is vervallen. Daarbij komt dat deze afdeling ook alleen daar van toepassing moet zijn. Om daarvoor te zorgen is aan artikel 22.271 de regel toegevoegd dat deze afdeling uitsluitend geldt ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen'. Voor het overige blijft afdeling 22.4 ongewijzigd. Waar het onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan wel is vervallen, is hoofdstuk 7 van toepassing op de aanleg of wijzigen van dergelijke wegen of spoorwegen.

11.22.6 Afdeling 22.5

Deze afdeling is onderverdeeld in de volgende paragrafen:

Paragraaf 22.5.1 **: Vergunningplichten en beoordelingsregels voor activiteiten in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet**

Deze paragraaf heeft betrekking op vergunningplichten voor activiteiten en de daarop betrekking hebbende beoordelingsregels die in een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan of ander ruimtelijk plan zijn opgenomen. De betreffende artikelen dienen van toepassing te blijven zolang nog niet al die ruimtelijke plannen zijn komen te vervallen. Er is geen aanleiding gezien de betreffende artikelen te verplaatsen of aan te passen.

Paragraaf 22.5.2 **: Aanvraagvereisten**

Deze paragraaf is van toepassing op het verstrekken van gegevens en bescheiden bij een aanvraag om een omgevingsvergunning die is vereist op grond van:

a. het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet;
b. artikel 22.280 van dit omgevingsplan;
c. een andere gemeentelijke regeling dan dit omgevingsplan in samenhang met artikel 22.8 van de Omgevingswet; of
d. artikel 4.35, tweede lid, van de Invoeringswet Omgevingswet.

Totdat het tijdelijk deel van het omgevingsplan is komen te vervallen, en totdat gemeentelijke regels, bedoeld in artikel 22.8 van de Omgevingswet, zijn opgegaan in het omgevingsplan, en totdat voor alle aangewezen beschermde gezichten is voorzien in een beschermingsregime voor het stads- of dorpsgezicht dat is omschreven in de aanwijzing, dient deze paragraaf gehandhaafd te blijven.

Dat geldt echter niet voor de aanvraagvereisten die betrekking hebben op een omgevingsplanactiviteit gemeentelijk monument. De regels daarover zijn immers opgegaan in afdeling 10.1 van de planregels. Daarin zijn ook de aanvraagvereisten, zoals oorspronkelijk opgenomen in artikel 22.287 tot en met 22.295, voor zover nodig op gegaan.

Paragraaf 22.5.3 **: Voorschriften**

Deze paragraaf bevat één artikel dat regelt dat aan een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of een werkzaamheid, of voor een sloopactiviteit, voorschriften met het oog op het belang van de archeologische monumentenzorg kunnen worden verbonden. Zolang niet alle onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen zijn komen te vervallen, dient dit artikel van toepassing te blijven.

11.23 Hoofdstuk 23 Algemeen overgangsrecht

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

Overgangsrecht met betrekking tot verleende vergunningen, ontheffingen, maatwerkvoorschriften en andere genomen besluiten

De Omgevingswet voorziet erin dat allerlei gemeentelijke verordeningen, of onderdelen daarvan, op enig moment opgaan in het omgevingsplan (zie ook hoofdstuk 3 van de algemene toelichting). Veel van deze verordeningen zullen een grondslag bevatten tot het verlenen van een vergunning of ontheffing, het stellen van een maatwerkvoorschrift, of het nemen van een ander besluit. Wanneer die grondslag opgaat in het omgevingsplan, is het nodig dat voor voor op grond van de verordening genomen besluiten overgangsrecht wordt geregeld. Artikel 23.2 bevat daartoe overgangsrecht. Hetzelfde geldt voor besluit die zijn genomen op grond van het omgevingsplan, maar waarvoor de van toepassing zijnde regels wijzigen.

Overgangsrecht met betrekking tot een aanvraag om een vergunning, ontheffing, maatwerkvoorschrift of ander besluit

Artikel 23.3 bevat overgangsrecht voor de situatie dat een aanvraag om een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift is ingediend, en dat voor het moment dat op dit aanvraag is beslist, het van toepassing zijnde recht wijzigt. Daarbij kan het gaan om een aanvraag om een besluit op grond van een gemeentelijke verordening, die voordat op de aanvraag is beslist is vervangen door het omgevingsplan. Het kan ook gaan om een aanvraag om een besluit op grond van het omgevingsplan, waarbij de regels die op die aanvraag van toepassing zijn worden gewijzigd voordat op de aanvraag is beslist. Een dergelijk besluit zal, gelet op het instrumentarium dat de Omgevingswet voor het omgevingsplan biedt, de vorm krijgen van een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift.

Voor beide gevallen geldt als uitgangspunt dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift op grond van dit omgevingsplan de beslissing wordt genomen met toepassing van de regels zoals die gelden op het moment dat op de aanvraag wordt beslist. Dat is in lijn met de jurisprudentie, die bepaalt dat bij het nemen van een besluit op aanvraag in beginsel het recht moet worden toegepast zoals dat op dat moment geldt Bij wijze van uitzondering moet echter het ten tijde van de aanvraag geldende nog wel, maar het ten tijde van het besluit niet meer geldende recht worden toegepast, maar uitsluitend indien ten tijde van het indienen sprake was van een rechtstreekse aanspraak op het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het bouwen. Dat is het geval als het betreffende bouwplan in overeenstemming was met de dan geldende ruimtelijke regels over bouwwerken, er geen sprake was van strijd met hoger recht en ook geen voorbeschermingsregels golden (ECLI:NL:RVS:2020:2619, ECLI:NL:RVS:2023:2505).

Overgangsrecht met betrekking tot gedane meldingen en kennisgevingen

Artikel 23.4 bevat overgangsrecht met betrekking tot meldingsplichten en informatieplichten. Hoofdregel is dat als op grond van dit omgevingsplan voor een activiteit een meldingsplicht of informatieplicht van toepassing wordt, de melding of kennisgeving uiterlijk zes maanden na inwerkingtreding van de verplichting moet zijn gedaan. Elders in dit omgevingsplan kan echter een andere andere termijn zijn gesteld. In dat geval geldt die andere termijn. Het tweede en derde lid bevatten nog specifieke regels voor het geval de meldingsplicht of informatieplicht in de plaats is gekomen van een meldingsplicht, informatieplicht, vergunningplicht of een ontheffingsmogelijkheid die was opgenomen in een gemeentelijke verordening.

Overgangsrecht met betrekking tot een nieuwe vergunningplicht

De situatie kan zich voordoen dat er door inwerkingtreding van een wijziging van het omgevingsplan een nieuwe vergunningplicht ontstaat. Artikel 23.5 bevat voor die situatie overgangsrecht. Het artikel heeft betrekking op activiteiten die zonder omgevingsvergunning of ontheffing onafgebroken rechtmatig werden uitgeoefend op het tijdstip waarop een wijziging van dit omgevingsplan in werking is getreden, en waarvoor als gevolg van die wijziging een vergunningplicht is gaan gelden. Die vergunningplicht kan inhouden een in het omgevingsplan opgenomen verbod om zonder omgevingsvergunning de betreffende activiteit te verrichten. De vergunningplicht kan ook bestaan uit de vergunningplicht voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, die is ontstaan door het stellen van bijvoorbeeld nieuwe algemene regels, waardoor de betreffende activiteit in strijd is gekomen met het omgevingsplan.

Voor dergelijke gevallen kan worden voorzien in een overgangstermijn, zodat – zonder tijdsdruk en zonder de continuïteit van de activiteit in gevaar te brengen – de door de wijziging benodigde omgevingsvergunning kan

worden aangevraagd en op die aanvraag kan worden beslist. Een andere mogelijkheid is om een fictieve toestemming te verlenen om een al voor de wijziging aangevangen activiteit te continueren, zonder tijdshorizon: de fictieve toestemming duurt onbeperkt voort, totdat het bevoegd gezag ambtshalve aanleiding ziet om die fictieve vergunning te wijzigen of in te trekken. Beide overgangsrechtelijke regelingen zorgen voor rechtszekerheid en continuïteit. In de ene variant is degene die de activiteit verricht wel gehouden om binnen een bepaalde tijd alsnog een omgevingsvergunning aan te vragen, in de andere variant niet. In beide varianten mag de activiteit voorlopig zonder 'papieren vergunning' worden gecontinueerd. Uiteraard geldt die toestemming tot continuering alleen voor zover ook inderdaad sprake is van continuering: als die activiteit na de wijziging wordt voortgezet, maar de aard of omvang daarvan verschilt aanmerkelijk van de activiteit, zoals deze werd verricht voor de wijziging, dan is degene die deze gewijzigde activiteit verricht in beide varianten gehouden om onmiddellijk een (wijziging van de) vergunning aan te vragen.

Voorgesteld wordt te kiezen voor de eerste variant, waarbij er twee jaar de tijd is om de benodigde omgevingsvergunning aan te vragen en op die aanvraag te beslissen. Hiermee volgt het omgevingsplan een soortgelijke overgangsrechtelijke bepaling, opgenomen in artikel 4.14 van de Invoeringswet Omgevingswet. Voor gebruik dat als gevolg van een een wijziging van het omgevingsplan in strijd komt met de regels over gebruik, gesteld in hoofdstuk 2, wordt in afwijking daarvan voorgesteld het eerbiedigend overgangsrecht als uitgangspunt te hanteren. Dat wordt geregeld in artikel 23.6.

Gedurende deze twee jaar kan de fictieve vergunning door het bevoegd gezag worden gewijzigd, bijvoorbeeld door een of meer voorschriften aan de vergunning te verbinden, of worden ingetrokken, uiteraard binnen de geldende (beoordelings)regels. Bij het stellen van voorschriften wordt feitelijk de fictieve omgevingsvergunning gewijzigd in een papieren omgevingsvergunning.

Als de termijn van twee jaar verstrijkt zonder dat degene die de activiteit verricht of het bevoegd gezag zich er rekenschap van heeft gegeven dat voor deze activiteit na de inwerkingtreding van de stelselherziening een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, dan wordt continuering van die activiteit formeel illegaal. De benodigde omgevingsvergunning ontbreekt immers. Het ligt op de weg van degene die de activiteit verricht om alsnog de benodigde omgevingsvergunning aan te vragen, zodra het inzicht doorbreekt dat de activiteit vergunningplichtig is geworden. Het bevoegd gezag kan – wanneer het zelf tot dat inzicht komt – in zo'n situatie overgaan tot handhaving, maar wordt dan meteen voor de vraag geplaatst of legalisering van die activiteit mogelijk is. De enkele omstandigheid dat deze overgangstermijn is verstreken, maakt voor die afweging of concreet zicht is op legalisering niet uit. De omstandigheid dat de betrokken activiteit vóór de stelselherziening rechtmatig was daarentegen wel. Uiteraard geldt ook bij deze verlate legaliseringsvraag dat relevant is of de betrokken activiteit wel of niet qua aard en omvang is gewijzigd in de loop van de tijd ten opzichte van de periode voor de inwerkingtreding van de stelselherziening.

Om ongewenst grote administratieve en bestuurlijke lasten te voorkomen, bestaat de mogelijkheid om (in uitzonderlijke gevallen) de gestelde termijn van twee jaar te verlengen of de termijn niet van toepassing te verklaren. 23.1, tweede lid, biedt expliciet die ruimte.

Overgangsrecht met betrekking tot het gebruik van gronden en bouwwerken, bedoeld in afdeling 2.3

In artikel 23.6 is overgangsrecht opgenomen met met betrekking tot het gebruik van gronden en bouwwerken, bedoeld in afdeling 2.3. Het gaat daarbij om algemene regels over gebruik en bouwwerken die bijvoorbeeld bepalen waar welk gebruik is toegestaan. Voorheen werden deze regels opgenomen in ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen. In het voorheen geldende Besluit ruimtelijke ordening was bepaald dat daarover in die ruimtelijke plannen eerbiedigend overgangsrecht moest worden opgenomen. 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 zouden voorzien.

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" (Staatsblad 2018 290, p. 229).

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 (Staatsblad 2018 400, p. 1027).

In het omgevingsplan voor Amsterdam is voor wat betreft het planologisch gebruik als hoofdregel gekozen het eerbiedigend overgangsrecht zoals dat voorheen in bestemmingsplannen werd opgenomen 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 regel met maatwerk 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.

Overgangsrecht met betrekking tot ruimtelijke regels over bouwwerken als bedoeld in artikel 5.6

Artikel 23.7 bevat overgangsrecht met betrekking tot ruimtelijke regels over bouwwerken als bedoeld in artikel 5.6. Dat artikel bepaalt dat het verboden ius een bouwwerk te bouwen, in stand te houden en gebruiken van bouwwerken op een wijze die in strijd is met de in hoofdstuk 5 opgenomen ruimtelijke regels over bouwwerken. Het tweede lid bevat een overgangsrechtelijke bepaling voor daar waar het onder oud recht vastgestelde bestemmingsplan nog niet is vervallen. Het derde lid bepaalt dat, in aanvulling op het eerste en tweede lid, daar waar een TAM-omgevingsplan is vastgesteld het verboden is een bouwwerk te bouwen, in stand te houden en te gebruiken op een wijze die niet in overeenstemming is met de in dat TAM-omgevingsplan opgenomen ruimtelijke regels over bouwwerken.

Het gaat daarbij om regels over bouwwerken die bijvoorbeeld bepalen waar gebouwd mag worden, en hoe hoog. 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 legale bestaande bouwwerken mogen blijven bestaan, ook nadat ze met een nieuw ruimtelijk plan werden 'wegbestemd'. Zoals hiervoor aangegeven schrijft de Omgevingswet niet meer een voor welk overgangsrecht in het omgevingsplan moet worden opgenomen. Het is aan gemeenten zelf daarin een keuze te maken.

In het omgevingsplan voor Amsterdam is net als voor planologisch gebruik ook voor bouwwerken als hoofdregel gekozen het eerbiedigend overgangsrecht zoals dat voorheen in bestemmingsplannen werd opgenomen te consolideren. Ook hiervoor geldt dat als een meer directe en onvoorwaardelijke werking van een regel gerechtvaardigd en wenselijk is, via een locatiegerichte regel met maatwerk van de hoofdregel afwijkend overgangsrecht kan worden vastgesteld. Dat afwijkende overgangsrecht geldt dan alleen voor het desbetreffende geval of de desbetreffende locatie.

Overgangsrecht handhavingsbesluiten

Artikel 23.8 voorziet in overgangsrecht voor handhavingsbesluiten. De strekking ervan is dat als op een bestuurlijke sanctie ter uitvoering of handhaving van regels die nadien zijn gewijzigd, het recht zoals dat luidde voor de wijziging op die bestuurlijke sanctie van toepassing blijft tot het tijdstip waarop:

a. de beschikking onherroepelijk is geworden en volledig is uitgevoerd of ten uitvoer is gelegd;

b. de beschikking is ingetrokken of is komen te vervallen; of
c. als de beschikking gaat om oplegging van een last onder dwangsom:
    1. de last volledig is uitgevoerd;
    2. de dwangsom volledig is verbeurd en betaald; of
    3. de last is opgeheven.

Beslissingen op bezwaar

Tot slot wort opgemerkt dat er van is afgezien om regels op te nemen ten aanzien van het nemen van een beslissing op bezwaar. Op grond van artikel 7:11 van de Awb rust op een bestuursorgaan de plicht om zijn eerdere besluit op grondslag van het daartegen gemaakte bezwaar te heroverwegen. Over deze plicht heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het volgende aangegeven (ECLI:NL:RVS:2020:2571):

"Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, moet het bestuursorgaan dat eerdere besluit herroepen en voor zover nodig daarvoor in de plaats een nieuw besluit nemen. Hierbij is het vertrekpunt [ ] dat het bestuursorgaan zijn eerdere besluit heroverweegt op basis van de feiten en omstandigheden ten tijde van de heroverweging en op basis van het op dat moment geldende recht en beleid. Daarbij gaat het om feiten en

omstandigheden van ná het eerdere besluit die van belang zijn voor toepassing van de desbetreffende norm. Wat betreft het geldende recht of beleid, betekent dit dat het bestuursorgaan zich bij een wijziging van dat recht of beleid ten tijde van de heroverweging rekenschap moet geven van eventueel overgangsrecht of een in het beleid opgenomen overgangsregel. Dat het tijdsverloop tussen het eerdere besluit en het besluit op bezwaar aanzienlijk is, staat in beginsel niet in de weg aan het meenemen van nieuwe ontwikkelingen.

De aard van een besluit kan echter aanleiding zijn om juist geen rekening te houden met bepaalde feiten en omstandigheden van ná het eerdere besluit. Als voorbeeld kan hierbij dienen een besluit dat op grond van de wet moet worden genomen naar de toestand op een peildatum of een besluit dat moet worden genomen op grond van omstandigheden die zich binnen een bepaalde periode hebben voorgedaan (vgl. paragraaf 4.2 van de conclusie van de AG). Zoals ook de AG heeft vermeld, ligt bij tijdstipen tijdvakbeoordelingen een tijdstip of tijdvakbepaalde beoordeling voor de hand. Bij herstelsancties gaat het om een heroverweging die tot effectieve en evenredige handhaving leidt. Er zijn nog tal van andere situaties waarin het meenemen van nieuwe feiten en omstandigheden niet voor de hand ligt, bijvoorbeeld bij de verlening van een bouwomgevingsvergunning (vgl. overweging 4.1 van de uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2125)."

Omdat de aard van een besluit aanleiding kan zijn om juist geen rekening te houden met bepaalde feiten en omstandigheden van ná het eerdere besluit, ligt codificatie niet voor de hand. Bij de te nemen beslissing op bezwaar zal bekeken moeten worden daarvan sprake is.

11.24 Hoofdstuk 24 Slotbepalingen

Dit omgevingsplan wordt aangehaald als: Omgevingsplan gemeente Amsterdam.

11.25 Bijlage I

11.25.1 Algemeen

Bijlage I bevat begripsbepalingen voor de toepassing van dit omgevingsplan. Voor zover nodig wordt hieronder een toelichting op de gehanteerde begripsbepalingen gegeven.

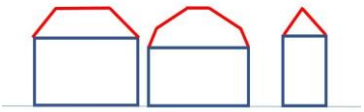
11.25.2 NEN-normen

In verschillende artikelen van dit omgevingsplan wordt verwezen naar NEN-normen. In de begripsbepalingen wordt aangegeven welke NEN-normen het betreft. Daarmee is de NEN-norm zelf niet gepubliceerd. NEN-normen worden opgesteld door normcommissies onder begeleiding van het Nederlands Normalisatie Instituut. In het normalisatieproces maken belanghebbende partijen (bijvoorbeeld producenten, ondernemers, grooten kleinbedrijf, dienstverleners, gebruikers, consumenten en de overheid) op vrijwillige basis, in overleg en op basis van consensus, afspraken. Deze belanghebbende partijen kunnen afspraken maken over wat, in het licht van de stand van de techniek en de beste beschikbare technieken, goede normen zijn om te hanteren bij het produceren, het leveren van diensten en het berekenen of meten. Door de verwijzing naar normen kan de planwetgever eenvoudig en snel nieuwe regels stellen, aansluiten bij de praktijk en kunnen bedrijven inspelen op nieuwe ontwikkelingen en innovaties. NEN-normen waarnaar in dit omgevingsplan wordt verwezen hoeven niet te worden gepubliceerd. Wel moet iedereen de normen kunnen inzien. Nederlandse normen zijn gratis beschikbaar via de website van NEN (conform afspraken die de Rijksoverheid heeft gemaakt met het NEN Instituut). De gratis beschikbaarstelling geldt alleen voor nationale normen en niet voor internationale normen. De internationale normen kan men kosteloos inzien bij het NEN Instituut in Delft.

11.25.3 Toelichting op een aantal specifieke begripsbepalingen [gereserveerd]

11.25.3.1 bestaande bouwhoogte

De begripsbepaling van bestaande bouwhoogte geeft aan dat het gaat om de bestaande bouwhoogte van elk afzonderlijk punt van het legaal gebouwd bestaand gebouw. Het betreft niet het hoogste punt van het gehele gebouw. Op onderstaande figuur wordt nader geïllustreerd.



Rood weergegeven zijn voorbeelden weergegeven wat wordt verstaan onder de bestaande bouwhoogte van elk afzonderlijk punt van het bestaand gebouw.

Bijlage I Transponeringstabel afdeling 22.3 bruidsschat

1 Transponeringstabel afdeling 22.3 bruidsschat

Transponeringstabel voor milieubelastende activiteiten zonder vergunningplicht op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving

Wordt voor milieubelastende activiteiten waarvoor geen mi

Artikel zoals dat bij wijze van bruidsschat in hoofdstuk 22 was lieuvergunningplicht op grond van het Bal geldt vervangen geplaatst:	door artikel:
22.41	9.10, 9.241
22.42	9.3, 9.234, 9.242
22.43	1.4
22.44	9.4, 9.12, 9.243
22.45	9.5
22.46	1.5
22.47	vervallen
22.48	9.6
22.49	9.7
22.50	9.7
22.51	9.17
22.52	van rechtswege vervallen
22.52a	van rechtswege vervallen
22.53	9.23
22.54	9.25, 9.37, 9.166
22.55	9.38, 9.167
22.56	9.26
22.57	9.39
22.58	9.40
22.59	9.41
22.60	9.28, 9.171
22.61	9.28, 9.30, 9.171
22.61a	9.27
22.62	9.37
22.62a	vervallen
22.63	9.42, 9.46
22.64	9.49
22.65	9.47
22.66	vervallen
22.67	vervallen

22.68	9.51
22.69	vervallen
22.70	9.31
22.71	9.50
22.72	9.32
22.73	9.53, 9.54, 9.55
22.74	9.33
22.75	9.166
22.76	9.169
22.77	9.170
22.78	9.33
22.79 t/m 22.82	9.226
22.83	9.73
22.84	9.74
22.85	9.75
22.86	9.76
22.87	9.77
22.88	9.78
22.89	9.80
22.90	9.83, 9.95
22.91	9.96
22.92	9.97
22.93	9.98
22.94	9.99
22.95	9.100
22.96	9.103
22.97	9.104
22.98	9.105
22.99	9.106
22.100	9.107
22.101	9.108
22.102	9.109
22.103	9.110
22.104	9.111
22.105	9.112
22.106 t/m 22.113	Vervallen bij wet
22.114	9.115

22.115	9.116
22.116	9.117
22.117	9.118
22.118	9.119
22.119	9.120
22.120	9.121
22.121 t/m 22.124	Niet overgenomen; het betreft een vergunningplichtige milieubelastende activiteit waarop afdeling 9.2 niet van toepassing is.
22.125	9.367
22.126	9.368
22.127	9.330
22.128	9.331
22.129	9.337
22.130	9.339
22.131	9.369
22.132	9.370
22.133 t/m 22.136	n.v.t. in Amsterdam
22.137	9.256, 9.260
22.138	9.257, 9.261
22.139	9.262
22.140	9.258
22.141	9.259, 9.263
22.142	9.264
22.143	9.265
22.144	9.266
22.145	9.233, 9.248
22.146	geschrapt i.v.m. gewijzigde opzet
22.147	9.236, 9.251
22.148	9.235, 9.249
22.149	9.237, 9.250 en 9.252
22.150	9.253
22.151	9.280
22.152	9.281
22.153	9.282
22.154	9.267
22.155	9.268
22.156	9.269

22.157	9.270
22.158	9.271
22.159	9.272
22.160	9.273
22.161	9.274
22.162	9.283
22.163	9.284
22.164	9.285
22.165	9.275
22.166	9.276
22.167	9.277
22.168	9.278
22.169	9.279
22.170	9.298
22.171	9.299
22.172	9.302
22.173	9.300
22.174	9.301
22.175	9.303
22.176	9.304
22.177	9.286
22.178	9.287
22.179	9.288
22.180	9.289
22.181	9.290
22.182	9.291
22.183	9.292
22.184	9.293
22.185 t/m 187	9.230
22.188	9.294
22.189	9.295
22.190	9.296
22.191	9.297
22.192	9.323
22.193	9.325
22.194	9.326
22.195	9.327

22.196	9.141, 9.316
22.197	9.142, 9.317
22.198	9.318, 9.319
22.199	9.143
22.200	9.149
22.201	9.150
22.202	9.153, 9.320
22.203	9.154, 9.321
22.204	9.322
22.205	9.155
22.206	9.157
22.207	9.158
22.208	9.159
22.209	9.160
22.210	9.161
22.211	9.162
22.212	9.163
22.213	9.164
22.214	9.176
22.215	9.177
22.216	9.178
22.217	9.179
22.218	9.180
22.219	9.181
22.220	9.182
22.221	9.207
22.222	9.208
22.223	9.209
22.224	9.214
22.225	9.215
22.226	9.216
22.227 t/m 22.236	9.231
22.237	9.210
22.238	9.211
22.239	9.212
22.240	9.122, eerste en tweede lid, 9.126, 9.305
22.241	9.127, 9.306

22.242	9.128
22.243	9.129
22.244	9.307
22.245	9.122, derde lid
22.246	9.131, 9.308
22.247	9.132, 9.309
22.248	9.133
22.249	9.134
22.250	9.310
22.251	9.311
22.252	9.136, 9.312
22.253	9.137, 9.313
22.254	9.138
22.255	9.139
22.256	9.314
22.257	9.315
22.258	9.203, 9.204
22.259	9.219
22.260	9.220
22.261	9.221
22.262	9.203
22.263	9.204
22.264	9.222
22.265	9.223
22.266	9.224
22.267	9.225
22.268	9.246
22.269	9.247
22.270	9.203, 9.204, 9.227, 9.246, 9.247

Bijlage II Beoordelingsschema omgevingsplanactiviteit bouwwerken

1 Beoordelingsschema omgevingsplanactiviteit bouwwerken

Bijlage bij de toelichting: stroomschema omgevingsplanactiviteit bouwwerken