Bijlage 2 bij raadsinformatiebrief Omgevingsplan Amsterdam, basisregeling

Toelichting op betekenisvolle wijzigingen ten opzichte van het huidig stelsel

Conform het collegebesluit van 19 maart 2019 zijn de regels zoals die zijn opgenomen in de basisregeling zoveel als mogelijk beleidsneutraal van aard. Dat neemt niet weg dat veel regels gewijzigd zijn ten opzichte van de nu nog geldende regels. Deze wijzigingen zijn verschillend van aard. Zo zijn er wijzigingen die puur redactioneel zijn. Maar er zijn ook wijzigingen die niet geheel beleidsneutraal zijn, en die wel inhoudelijk tot een andere betekenis van de regels leiden. Uw college wordt expliciet voorgesteld met de betekenisvolle wijzigingen in te stemmen. In het vervolg wordt nader ingegaan op de betekenisvolle wijzigingen. Het omgevingsplan bevat echter ook allerlei wijzigingen ten opzichte van huidige regelingen die niet betekenisvol zijn, maar waarmee uw college wel akkoord gaat door in te stemmen met de in de bijlage opgenomen voorontwerpwijziging Omgevingsplan Amsterdam (Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling).

De volgende wijzigen zijn te typeren:

1. regels die niet wijzigen ten opzichte van huidig recht, maar waarmee voor het eerst de mogelijkheid van zienswijzen en beroep ontstaat
2. wijzigingen ten opzichte van het huidig recht die hoofdzakelijk redactioneel van aard zijn;
3. wijzigingen die direct na vaststelling leiden tot een verandering in het rechtsgevolg ten opzichte van het huidig recht;
4. wijzigingen ten opzichte van het huidig recht die leiden tot een rechtsgevolg ten opzichte van het huidig, maar waarbij dat rechtsgevolg pas ontstaat nadat ergens het bestemmingsplan is vervangen;
5. wijzigingen die leiden tot een rechtsgevolg ten opzichte van het huidig recht, maar waarbij de wijziging uitvoering geeft aan nieuw beleid en dus beleidsconform is.

1. Regels die niet wijzigen ten opzichte van huidig recht, maar waarmee voor het eerst de mogelijkheid van zienswijzen en beroep ontstaat

Heel veel regels die in het omgevingsplan worden opgenomen, zijn inhoudelijk gelijk aan regels zoals die ook onder huidig recht zijn gesteld. Er treedt geen verandering op in het rechtsgevolg. Voor een groot deel van die regels betekent dit echter niet dat ze dus geen onderwerp van participatie hoeven te zijn. Het gaat om die regels waarover in het verleden nooit de mogelijkheid heeft open gestaan om zienswijzen naar voren te brengen of beroep aan te tekenen. Dat zijn met name de regels zoals die nu nog door het Rijk worden gesteld, maar waarover straks gemeenten gaan. Deze regels zijn opgenomen in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan zoals dat op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt van rechtswege ontstaat (de bruidsschat). Deze regels moeten in overeenstemming worden gebracht met instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), maar dat betekent heel vaak niet dat ze inhoudelijk wijzigen. Omdat ze opnieuw worden vastgesteld, zijn ze vatbaar voor beroep, en kunnen daar straks voorafgaand aan vaststelling ook zienswijzen over naar voren worden gebracht. Omdat dit in het verleden nooit kon, is dat feitelijk het eerste moment dat bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties etcetera in de gelegenheid komen er iets van te vinden. Dat maakt dat de regels of onderdelen die het betreft ook onderwerp moeten kunnen zijn van participatie. De verschillende doelgroepen zullen zelf moeten bepalen of het naar voren brengen van een reactie noodzakelijk is. En moeten in elk geval op die mogelijkheid worden gewezen.
In mindere mate geldt dit ook voor regels die overkomen uit gemeentelijke verordeningen. Gedacht kan worden aan regels die zijn overgenomen uit de Hemelwaterverordening (in paragraaf 4.3.4) en de Erfgoedverordening (in afdeling 11.1). Die regelingen zijn wel onderwerp geweest van inspraak, maar er

heeft geen beroep tegen open gestaan. Ook de onderdelen waarin die reeds bestaande regelingen inhoudelijk een op een zijn opgegaan, zouden onderwerp moeten kunnen zijn van participatie.

2. Wijzigingen ten opzichte van het huidig recht die hoofdzakelijk redactioneel van aard zijn

De basisregeling bevat heel veel regels die een bestaande regel vervangen, maar waarbij wel sprake is van een wijziging. Veel van die wijzigingen zijn redactioneel of hoofdzakelijk redactioneel van aard. Als gevolg van een redactionele wijziging kan er een verandering in het rechtsgevolg optreden. In verreweg de meeste gevallen is dat niet aan de orde. Hoewel natuurlijk ook over deze wijziging bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt, gaat het te ver alle wijzigingen in beeld te brengen en op inhoud te duiden. Voor zover redactionele wijziging naar verwachting niet leidt tot een significante verandering in het rechtsgevolg, wordt nader inzicht in deze wijzigingen achterwege gelaten.
Dit kan niet anders, omdat het in veel gevallen regels betreft die in de plaats komen van honderden bestemmingsplannen die Amsterdam rijk is. Die bestemmingsplannen zelf bevatten onderling afwijkende regels over hetzelfde onderwerp. Harmonisatie van die regels betekent per definitie dat er afwijkingen gaan komen. Bij de harmonisatie en de daarbij behorende herformulering is het doel van de regel uiteraard als uitgangspunt genomen.
Voor zover op enig moment na inwerkingtreding van dergelijke regels toch een onbedoelde verandering in het rechtsgevolg optreedt, dan kunnen die regels alsnog worden gewijzigd.
Sowieso staat tegen alle regels, dus ook dit soort regels, beroep open, is er voorafgaand daaraan de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen, en zijn ook deze regels onderwerp van participatie.

3. Wijzigingen die direct na vaststelling leiden tot een verandering in het rechtsgevolg ten opzichte van het huidig recht

De basisregeling bevat regels die bedoeld zijn om bestemmingsplannen mee te vervangen, en die regels treden pas daadwerkelijk in werking wanneer ergens een bestemmingsplan met de betreffende regels is vervangen. De basisregeling bevat echter ook heel veel regels die na vaststelling overal gaan gelden. Een deel van die regels is ten opzichte van het huidig recht gewijzigd, of nieuw.
Onder ad. 2a tot en met ad. 2g worden de betekenisvolle wijzigingen inhoudelijk toegelicht.

4. Wijzigingen ten opzichte van het huidig recht die leiden tot een rechtsgevolg ten opzichte van het huidig, maar waarbij dat rechtsgevolg pas ontstaat nadat ergens het bestemmingsplan is vervangen

De basisregeling bevat een grote hoeveelheid regels met een uitgesteld rechtsgevolg. Daarmee wordt bedoeld dat de regels pas daadwerkelijk ergens gaan gelden nadat ze middels een latere wijziging van het omgevingsplan voor een concrete locatie van toepassing zijn verklaard. Het betreft met name ruimtelijke regels waarmee uiteindelijk de bestemmingspannen vervangen moeten worden (zie leeswijzer).
Deze regels (die met name voorkomen in de hoofdstukken 3, 5 en 6) zullen veelal afwijken van veel van de regels in de verschillende ruimtelijke plannen die ze zullen gaan vervangen. Die afwijking is het logische gevolg van harmonisatie. Regels over eenzelfde onderwerp, gesteld in honderden bestemmingsplannen, lopen uiteen. Wanneer die worden geharmoniseerd ontstaan vanzelfsprekend verschillen.
Dat ze afwijken betekent niet dat dat automatisch tot een veranderend rechtsgevolg leidt, maar het kan wel. Bij het vervangen van een ruimtelijk plan zal moeten worden beoordeeld of van een verandering in rechtsgevolg sprake is, en of dat al dan niet onwenselijk is. Als het onwenselijk is, dan kan te allen tijde voor dat specifieke gebied een locatiegerichte maatwerkregel worden opgenomen.

5. Wijzigingen die leiden tot een rechtsgevolg ten opzichte van het huidig recht, maar waarbij de wijziging uitvoering geeft aan nieuw beleid en dus beleidsconform is

Een aantal onderdelen zal betrekking hebben op onderwerpen waarvoor (ten opzichte van veel bestemmingsplannen) nieuw beleid geldt. Gedacht kan worden aan hotelbeleid, horecabeleid, darkstores etc. Ten opzichte van die bestemmingsplannen is wel sprake van beleidsvernieuwing, maar de regels zijn conform recent vastgesteld beleid. Voor horecabeleid en darkstores zijn de regels nog niet gereed voor de participatieversie. Dit is ook niet nodig, want de regels worden straks nadat daarover reeds besluitvorming heeft plaatsgehad beleidsconform opgenomen.

De volgende betekenisvolle wijzigingen ten opzichte van het huidig stelsel zijn te onderscheiden:
a. vergunningplicht bij binnenplanse wijziging gebruik van niet geluidgevoelig naar wel geluidgevoelig gebouw;
b. vergunningplicht bij binnenplanse wijziging naar beperkt kwetsbaar gebouw;
c. uitbreiding van lijst van vergunningvrije bouwwerken met tuinhuizen, kassen en bergingen op volkstuinparken;
d. gelijkstelling gemeentelijke beschermde stads- en dorpsgezichten met rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten;
e. mogelijkheden om binnenplans af te kunnen wijken van ruimtelijke regels over bouwwerken;
f. uitbreiding beoordelingsaspecten bij binnenplanse vergunningplicht bouwen;
g. wijziging normering piekgeluid bij milieubelastende activiteiten.

Ad. a. Vergunningplicht bij binnenplanse wijziging gebruik van niet-geluidgevoelig naar wel geluidgevoelig gebouw

In paragraaf 2.4.5 wordt een vergunningplicht geïntroduceerd voor een wijziging van gebruik van een niet-geluidgevoelig naar wel geluidgevoelig gebouw. Het gebruik is op zich al mogelijk gemaakt, maar er vindt een nadere (finale) beoordeling plaats over de aanvaardbaarheid van de geluidbelasting.
Deze vergunningplicht is nodig om te voldoen aan de instructieregels Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De definitieve beoordeling op aanvaardbaarheid wordt verschoven naar de vergunningaanvraag. De afweging of sprake is van een aanvaardbare geluidbelastingsituatie en de beoordeling van eventuele maatregelen is pas goed te maken op het moment dat een concreet verzoek zich aandient. Onder huidig recht wordt in bestemmingsplannen veelal gewerkt met een binnenplanse afwijkmogelijkheid, waarbij bij wijziging gebruik een dove gevel is voorgeschreven, waarvan kan worden afgezien middels een afwijkvergunning. Die methodiek is onder nieuw recht niet mogelijk.
De vergunningplicht gaat alleen gelden waar binnenplans ruimte wordt geboden voor wijziging van gebruik, bijvoorbeeld omdat zowel een kantoor (niet-geluidgevoelig) als wonen (wel geluidgevoelig) zijn toegestaan. De vergunningplicht gaat pas gelden nadat een ruimtelijk plan is vervangen. Daar waar een nog geldend bestemmingsplan zowel een niet-geluidgevoelig gebouw als een geluidgevoelig gebouw mogelijk maakt, geldt de vergunningplicht niet, maar gelden uitsluitend de regels uit dat plan.
Mocht bij het vervangen van het bestemmingsplan in een concreet geval blijken dat de vergunningplicht onnodig én ongewenst is, dan is er altijd mogelijkheid voor afwijkende maatwerkregel.

Ad. b. Vergunningplicht bij binnenplanse wijziging naar beperkt kwetsbaar gebouw

In paragraaf 2.4.6 is om dezelfde redenen als hiervoor genoemd een vergunningplicht opgenomen voor een binnenplanse wijziging naar beperkt kwetsbaar gebouw. De term beperkt kwetsbaar gebouw moet worden begrepen in de context van regelgeving die beoogt vestiging van mensen met een beperkte zelfredzaamheid binnen de contour van bepaalde risicobronnen te reguleren. Daarbij wordt gekeken naar de relatieve hoeveelheid mensen die aanwezig zijn en de mate van zelfredzaamheid. Met een

beperkt kwetsbaar gebouw wordt gedoeld op een gebouwen waar relatief weinig mensen aanwezig zijn en die over het algemeen zelfredzaam zijn. Binnen bepaalde afstanden van bepaalde risicobronnen zijn deze beperkt kwetsbare gebouwen uitsluitend toegestaan na een afweging. Vandaar de vergunningplicht. Kwetsbare gebouwen zijn binnen de betreffende contour niet toegestaan.
Hiervoor geldt des te meer dat het niet echt een inhoudelijke verandering betreft, omdat in bestemmingsplannen voor het toestaan van een kwetsbaar gebouw over het algemeen een binnenplanse afwijkvergunning nodig is.
De vergunningplicht gaat pas gelden nadat een ruimtelijk plan is vervangen. Daar waar een nog geldend bestemmingsplan zowel een niet-kwetsbaar als een beperkt kwetsbaar gebouw mogelijk maakt, geldt de vergunningplicht niet, maar gelden uitsluitend de regels uit dat plan.
Mocht bij het vervangen van het bestemmingsplan in een concreet geval blijken dat de vergunningplicht onnodig én ongewenst is, dan is er altijd mogelijkheid voor afwijkende maatwerkregel.

Ad. c. Uitbreiding van lijst van vergunningvrije bouwwerken met tuinhuizen, kassen en bergingen op volkstuinparken

Hoofdstuk 4 bevat algemene regels over activiteiten met betrekking tot bouwwerken, zoals bouwen en slopen. Deze regels gaan na inwerkingtreding van de basisregeling overal gelden. Ten opzichte van het huidig stelsel bevat het hoofdstuk een aantal inhoudelijke wijzigingen met direct rechtsgevolg na vaststelling.
De huidige bouwvergunning wordt beoordeeld op bouwtechnische eisen, redelijke eisen van welstand en passendheid binnen het bestemmingsplan. De toets aan bouwtechnische eisen blijft op rijksniveau geregeld. De ruimtelijke- en welstandstoets wordt straks gekoppeld aan een vergunningplicht voor bouwwerken in het omgevingsplan. De bouwvergunningplicht zoals die nu in de Wabo staat, komt dus (met uitzondering van de toets bouwtechnische eisen) in het omgevingsplan te staan. Voor de systematiek is gekozen die van de huidige Wabo/Bor te volgen. Onderdeel van de systematiek is een aantal uitzonderingen op de vergunningplicht. Paragraaf 4.2.3 bevat een regeling voor vergunningvrije bouwactiviteiten. Als uitgangspunt is de huidige landelijke regeling vergunningvrije bouwwerken genomen, zoals die ook van rechtswege in het omgevingsplan komt te staan als de Omgevingswet in werking treedt (de bruidsschat).

In een aantal gebieden in Amsterdam is het gewenst om de mogelijkheid voor vergunningvrij bouwen, of delen daarvan, ‘uit’ te zetten. Dat gebeurt nu in bestemmingsplannen, door ze daarin niet toe te staan. Bij het vervangen van die bestemmingsplannen is voorzien in een mogelijkheid dit wederom locatiegericht te doen. Dat gebeurt niet door ze uit te zonderen van het vergunningvrij zijn, maar door ze in hoofdstuk 5 niet toe te staan. Ze zijn dan bouwvergunningvrij, maar niet toegestaan. Dat is conform huidige systematiek. Een aanpassing van de regeling vergunningvrije bouwwerken is daarvoor niet nodig.

Aan de lijst met vergunningvrije bouwwerken is toegevoegd het bouwen van een tuinhuis, kas of berging ter plaatse van de aanduiding ‘gebruiksdoel: volkstuinpark’. Dat laatste betekent dat dit pas een rechtsgevolg krijgt wanneer ergens bij het vervangen van een bestemmingsplan dit gebruiksdoel aan een locatie is gegeven.
Deze bouwwerken waren altijd vergunningplichtig, maar de praktijk is dat er (vrijwel) nooit een vergunning werd aangevraagd en dat hier ook (vrijwel) niet op werd gehandhaafd. Omdat er eigenlijk ook niets te beoordelen valt (welstand niet relevant, en ook andere beoordelingsaspecten niet) is gekozen deze vergunningvrij te maken (art. 4.12, onder j) en binnen bepaalde omvang toe te staan (art. 5.43).

Ad. d. Gelijkstelling gemeentelijke beschermde stads- en dorpsgezichten met rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten

Bepaalde (bouw)activiteiten die in beginsel vergunningvrij zijn (art. 4.12), zijn dat niet in rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten. Daarvoor geldt een vergunningplicht (art. 4.13). Dit gaat door de gelijktrekking straks ook gelden voor gemeentelijke beschermde stads- en dorpsgezichten. De bouwactiviteiten zijn dus wel vergunbaar, maar daarbij wordt een inhoudelijke beoordeling gemaakt of het wel of niet het belang van behoud van cultureel erfgoed onaanvaardbaar aantast.

Ad. e. Mogelijkheden om binnenplans af te kunnen wijken van ruimtelijke regels over bouwwerken

Artikel 4.26 biedt de mogelijkheid om af te wijken van de in afdeling 5.2 of een nog geldend ruimtelijk plan tijdelijk deel gestelde regels over bouwwerken. In bestemmingsplannen werden al vaak binnenplanse afwijkmogelijkheden opgenomen voor bepaalde (onderdelen van) bouwwerken. Veelal verschilden die aanzienlijk. Daarvoor komt nu één regeling in de plaats.
Daarnaast is er op grond van de huidige Wabo/Bor de buitenplanse afwijkmogelijkheid voor aangewezen ‘kruimelgevallen’. De lijst met kruimelgevallen op rijksniveau vervalt. Voorgesteld wordt die op te nemen als binnenplanse afwijkmogelijkheid. Alleen de mogelijkheden voor gebruik worden niet overgenomen. Dat de afwijkmogelijkheid er is, betekent niet dat het dus altijd is toegestaan. Vergunning kan alleen worden verleend als het niet leidt tot 1) een onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden en het woon- en leefklimaat van de aangrenzende gronden en bouwwerken, 2) door de activiteit de stedenbouwkundige kwaliteit en beeldkwaliteit van de naaste omgeving niet onevenredig wordt aangetast en 3) het belang van het behoud van cultureel erfgoed zich daartegen niet verzet. Inhoudelijk vergelijkbaar met huidig vereiste van goede ruimtelijke ordening met volop afwegingsruimte voor het bevoegd gezag. Per concreet geval wordt dus een afweging gemaakt of medewerking in de rede ligt.
Voor de gevallen die nu nog onder de kruimelregeling vallen, hadden stadsdelen vaak ‘kruimelgevallenbeleid’. Met deze keuze kan dat worden voortgezet. Het kruimelgevallenbeleid heeft dan betrekking op de binnenplanse afwijkmogelijkheid.

Ad. f. Uitbreiding beoordelingsaspecten bij binnenplanse vergunningplicht bouwen

Beoordelingsregels binnenplanse bouwvergunning (paragraaf 4.2.4)
Onderdeel van de systematiek zijn ook de beoordelingsregels die van toepassing zijn op vergunningaanvragen. Ten opzichte van de huidige beoordelingsregels wordt een aantal extra beoordelingsregels opgenomen. Die maken dat beter dan onder huidig recht de juiste afweging op het juiste moment is te maken. Bij de binnenplanse bouwvergunning gaat het om de volgende aspecten:

- *Windhinder en windgevaar*

Deze beoordelingsregels komen in de plaats van vaak in bestemmingsplannen opgenomen mogelijkheid nadere eisen te stellen om onaanvaardbare windhinder en windgevaar te voorkomen. Onderzoek werd vaak gedaan bij vaststellen van bestemmingsplan, maar het definitieve gebouwontwerp is bepalend. Omdat het geen beoordelingscriterium was in de Wabo, werd dan gekozen voor een nadere eisen mogelijkheid. De wet voorziet straks in de mogelijkheid dit direct als beoordelingsregel voor de bouwvergunning op te nemen.

- *Geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden*

Onderzoek werd vaak gedaan bij vaststellen van bestemmingsplan, maar het definitieve gebouwontwerp en definitief beoogd gebruik is bepalend. De wet biedt de mogelijkheid deze finale beoordeling door te schuiven naar de bouwvergunning. Omdat dan het beste die beoordeling is te doen, wordt deze doorgeschoven naar de vergunning.

- *Beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico*

Onder huidig recht werden beperkt kwetsbare gebouwen over het algemeen niet rechtstreeks in het bestemmingsplan mogelijk gemaakt, maar via een binnenplanse afwijkmogelijkheid. Deze beoordelingsregel komt daarvoor in de plaats.

Ad. g. Wijziging normering piekgeluid bij milieubelastende activiteiten

Milieubelastende activiteiten

Hoofdstuk 10 bevat regels over milieubelastende activiteiten. Onder huidig recht staan die in het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozen afvalwater huishoudens. Straks gaan gemeenten daarover, waarbij rekening moet worden gehouden met door het Rijk gestelde instructieregels. Nadat deze besluiten zijn vervallen, komen de daarmee vervallen regels eerst als bruidsschat in het omgevingsplan. Gemeenten moeten dien vervolgens in overeenstemming brengen met de instructieregels, en bijvoorbeeld ook kijken of lokaal maatwerk nodig is.
Hoofdstuk 10 betreft een zeer technisch onderwerp, waarover gemeenten voorheen niet gingen. Bij het omzetten naar regels in hoofdstuk 10 is met name gekeken naar in hoeverre de regels afgelopen jaren in zijn algemeenheid goed hebben gefunctioneerd, of dat het echt ontbrak aan allerlei lokaal maatwerk. Dat laatste was niet het geval. Vandaar dat voor deze regels is gekozen voor de vorm van algemene regels, die overal binnen Amsterdam gaan gelden. In feite is het een soort Activiteitenbesluit in het omgevingsplan geworden. Uiteraard zijn de regels daarbij wel afgestemd op andere onderdelen in het omgevingsplan. Mocht ergens een keer een noodzaak blijken tot lokaal maatwerk, dan kunnen daarvoor lokale maatwerkregels in het omgevingsplan worden opgenomen.
Ten opzichte van de regels over milieubelastende activiteiten zoals die als bruidsschat in het omgevingsplan zijn gekomen, zijn behoorlijk veel aanpassingen gedaan. De meeste van die wijzigingen volgen uit de instructieregels Bkl, en hebben een groot technisch detail. In de als bijlage toegevoegde notitie ‘Belangrijkste aanpassingen in het Omgevingsplan t.o.v. Bruidsschat – milieu’ wordt hierop ingegaan.

Meest significatie wijziging ten opzichte van de bruidsschatregels in de regeling milieubelastende activiteiten (hoofdstuk 10) betreft een andere normering ten aanzien van 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 er een onderscheid gemaakt tussen het aandrijfgeluid van transportmiddelen en overige piekbronnen. Voor aandrijfgeluid is kenmerkend dat het op het beoordelingspunt relatief langzaam toeneemt en afneemt, en daardoor ook relatief minder slaapverstoring geeft. Voor deze bron is de geluidwaarde in de avond- en nachtperiode verhoogd (de norm is versoepeld). De norm voor de overige bronnen wordt in de avond strenger.
Deze instructieregels zijn in de basisregeling verwerkt. Bij tankstations blijft, net als in de bruidsschat, de huidige norm in de dagperiode gehandhaafd vanwege de overlast van piekgeluiden (dichtslaande portieren) bij tankstations. Het Besluit kwaliteit leefomgeving maakt dit mogelijk indien de aard of de locatie van de activiteit hiertoe aanleiding geeft.