3 mei 2024

Samenvatting opzet en inhoud van de basisregeling

Bijlage bij de raadsvoordracht tot het Vaststellen van het Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Basisregeling

Met de Basisregeling wordt een structuur voor het Omgevingsplan Amsterdam neergezet. Nadat het wijzigingsbesluit is genomen, bevat het omgevingsplan de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen
- Hoofdstuk 2 Gebruiksdoel van gronden en bouwwerken, regels over gebruiksactiviteiten
- Hoofdstuk 3 Overige regels over het gebruik van gronden en bouwwerken
- Hoofdstuk 4 Activiteiten met betrekking tot bouwwerken
- Hoofdstuk 5 Ruimtelijke regels over bouwwerken
- Hoofdstuk 6 Aanlegactiviteiten (het uitvoeren van een werk, geen bouwwerken zijnde, of van een werkzaamheid)
- Hoofdstuk 7 Het aanleggen of wijzigen van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg, of het wijzigen van gebruik van een lokale spoorweg (geluidsbeoordeling)
- Hoofdstuk 8 Kostenverhaal
- Hoofdstuk 9 Milieubelastende activiteiten
- Hoofdstuk 10 Monumenten en activiteiten met betrekking tot monumenten
- Hoofdstuk 11 tot en met 20 zijn gereserveerd
- Hoofdstuk 21 Overige vanwege instructieregels aangewezen locaties
- Hoofdstuk 22 Activiteiten ['bruidsschat' van het Rijk]
- Hoofdstuk 23 Algemeen overgangsrecht
- Hoofdstuk 24 Slotbepalingen

Voor een deel van de regels geldt dat die al wel worden vastgesteld, maar dat ze nog nergens gaan gelden. Het betreft locatiegerichte regels. Het gaat veelal om regels waarmee op een later moment onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen zullen worden vervangen. Deze regels staan met name in de hoofdstukken 2, 3, 5 en 6. Deze regels zullen in eerste instantie aan een punt in het IJmeer worden verbonden. Bij het vervangen van bestemmingsplannen worden de locaties waaraan deze regels zijn verbonden steeds verder uitgebreid. In hoofdstuk 7 van de algemene toelichting bij het omgevingsplan wordt dit nader toegelicht.

Hieronder volgt een korte inhoudsindicatie per hoofdstuk. Voor nog uitgebreide beschrijving van de opzet en inhoud per hoofdstuk wordt kortheidshalve verwezen naar hoofdstuk 11 van de algemene toelichting.

- Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

Hoofdstuk 1 bevat inleidende bepalingen, die na vaststelling overal gaan gelden. 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.

- Hoofdstuk 2: Gebruiksdoel van gronden en bouwwerken, regels over gebruiksactiviteiten

Hoofdstuk 2 bevat locatiegerichte regels 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.
Met de ruimtelijke regels over gebruik zullen de nog geldende bestemmingsplannen worden vervangen. Ze zullen pas ergens gaan gelden nadat het nog geldende bestemmingsplan is vervangen.

- Hoofdstuk 3: Algemene regels over het gebruik van gronden en bouwwerken

Hoofdstuk 3 bevat generieke regels over het gebruik van gronden en bouwwerken. Deze regels zijn 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 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 veelal bedoeld zijn uiteindelijk overal te gaan gelden, kunnen bestaande bestemmingsplannen afwijkende regels over dezelfde onderwerpen bevatten. Maatwerk via een lokaal afwijkende regel in het omgevingsplan is altijd mogelijk. 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 bepaald 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.

- Hoofdstuk 4: Algemene regels over activiteiten met betrekking tot bouwwerken

Hoofdstuk 4 bevat algemene regels over bouwwerken. In afdeling 4.2 van dit hoofdstuk is de vergunningplicht voor een bouwactiviteit opgenomen zoals die voorheen was geregeld in de toenmalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Daarbij zijn ook de uitzonderingen op de vergunningplicht (vergunningvrije bouwwerken) en beoordelingsregels opgenomen (of ze ook zijn toegestaan, wordt bepaald in hoofdstuk 5). Ten opzichte van de Wabo zijn er extra beoordelingsregels toegevoegd. Zo wordt het concrete bouwplan straks niet alleen getoetst op welstand en passendheid binnen ruimtelijke bouwregels, maar ook op bijvoorbeeld windhinder bij hoogbouw en (grond)watereffecten bij ondergrondse bouwwerken. Dergelijke regels werden vaak opgenomen in bestemmingsplannen als mogelijkheid om nadere eisen te stellen of als binnenplanse afwijkmogelijkheid. Met uitzondering van een aantal locatiespecifieke beoordelingsregels gaan de regels in afdeling 4.2 na vaststelling overal gelden.

In afdeling 4.3 is een vergunningplicht opgenomen voor sloopactiviteiten, voor zover die plaatsvinden binnen beschermd stads- of dorpsgezicht. Deze regels komen over vanuit de Erfgoedverordening. Het toepassingsbereik ervan wordt vergoot van alleen gemeentelijk beschermde gezichten naar zowel gemeenlijk- als rijksbeschermde gezichten. Deze regels gelden alleen waar sprake is van een aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht. Daarbij is bepaald dat dit onderdeel pas wordt toegepast nadat het betreffende onderdeel in de erfgoedverordening is vervallen.

Afdeling 4.4 bevat enkele overige regels over bouwwerken en activiteiten met betrekking tot bouwwerken. Het betreft regels inzake het repressief welstandstoezicht, en regels over hemelwaterafvoer. Deze laatste regels worden overgenomen uit de geldende hemelwaterverordening. De regels in deze afdeling gaan overal binnen Amsterdam gelden. Per datum van inwerkingtreding van de afdeling 4.4 van het omgevingsplan, kan de hemelwaterverordening worden ingetrokken.

Met afdeling 4.5 tot slot 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. De artikelen in afdeling 4.5 dienen daarvoor. Of een gebied moet worden aangewezen als voorschriftengebied, wordt op een later moment bepaald bij het vervangen van de bestemmingsplannen.

- Hoofdstuk 5: Ruimtelijke regels over bouwwerken

In hoofdstuk 5 zijn ruimtelijke regels over bouwwerken opgenomen. Voor een groot deel gaat het om 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. Deze regels moeten de regels over bouwwerken uit de bestemmingsplannen gaan vervangen. De regels zijn locatiegericht. Ze gaan pas gelden wanneer ergens een bestemmingsplan is vervangen, en een betreffende regel daarbij van toepassing is gemaakt.

Daarnaast bevat dit hoofdstuk regels over bouwwerken die in beginsel overal gelden (afdeling 5.3). 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. Deze regeling gaat ineens overal gelden, zij het dat in het onderdeel zelf locatiegerichte uitzonderingen zijn opgenomen.

- Hoofdstuk 6: Aanlegactiviteiten

Hoofdstuk 6 bevat regels over aanlegactiviteiten. Met aanlegactiviteiten wordt gedoeld op het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden. Het hoofdstuk bevat vergunningplichten voor het uitvoeren van specifiek bepaalde aanlegactiviteiten. Het kan een grote verscheidenheid aan activiteiten betreffen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het uitvoeren van grondbewerkingen onder maaiveld, het aanbrengen van drainage, het aanleggen en verbreden van wateren, het wijzigen van het waterpeil en het aanbrengen van hoogopgaande of diepwortelende beplanting en bomen. Onder de Wet ruimtelijke ordening kon voor dergelijke activiteiten een aanlegvergunningplicht worden opgenomen. Dat wordt in dit omgevingsplan voortgezet. Er zijn verschillende doelen met het oog waarop een aanlegvergunningplicht nodig kan zijn. Deze meeste van deze oogmerken gelden alleen specifieke gebieden, en de bescherming van een bepaalde status of gebruiksdoel van het betreffende gebied. Deze regels zijn locatiegericht, en gelden alleen op de aangewezen locaties. Ze gaan pas gelden wanneer ergens een bestemmingsplan is vervangen, en een betreffend onderdeel daarbij van toepassing is gemaakt.

- 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 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. Met de regeling 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. Kort gezegd bevat hoofdstuk 7 een vergunningplicht voor het aanleggen of wijzigen van bepaalde gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen, of het wijzigen van gebruik van een lokale spoorweg. Daarbij wordt uitsluitend getoetst aan passendheid binnen de ruimtelijke regels over gebruik, gesteld in hoofdstuk 2, en een aanvaardbaar geluid. Dat wordt getoetst aan ruimtelijke regels over gebruik impliceert dat bij wijziging van het omgevingsplan, waarmee op een bepaalde locatie bijvoorbeeld een weg wordt toegestaan, een brede belangenafweging plaatsvindt omtrent aanvaardbaarheid en wenselijkheid. Voorafgaand aan de daadwerkelijke aanleg of wijziging vindt een finale beoordeling op aanvaardbaarheid van het geluid plaats.

- Hoofdstuk 8 Kostenverhaal

Met hoofdstuk 8 is voorzien in een regelonderdeel waarin regels over kostenverhaal kunnen worden opgenomen. De beoordeling of die regels nodig zijn, wordt per wijziging van het omgevingsplan gemaakt. Uitgangspunt is en blijft dat kostenverhaal waar mogelijk anterieur, en dus buiten het omgevingsplan om, wordt geregeld.

- Hoofdstuk 9 Milieubelastende activiteiten

Hoofdstuk 9 bevat regels over milieubelastende activiteiten. De regels over milieubelastende activiteiten komen in de plaats van regels die nu nog worden gesteld in het Activiteitenbesluit milieubeheer. In de Wet milieubeheer wordt nu nog het begrip 'inrichting' gebruikt, waarop ook het Activiteitenbesluit van toepassing is. Inrichtingen worden door dit besluit gereguleerd. De Omgevingswet gebruikt het begrip inrichting niet meer, maar de bredere term 'milieubelastende activiteit'. Daaronder wordt verstaan een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. Bepaalde activiteiten worden echter als een aparte categorie beschouwd, zoals lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of lozingsactiviteiten op een zuiveringtechnisch werk of wateronttrekkingsactiviteiten. Desondanks is deze begripsbepaling zeer ruim en omvat het een breed scala aan activiteiten met grote verschillen in aard en omvang van de gevolgen voor het milieu. Dit begrip is dus 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, vallen ook de volgende activiteiten onder de noemer milieubelastende activiteit:
activiteiten bij particulieren, zoals het in werking hebben van een open haard of een lozing van afvalwater in het gemeentelijk rioolstelsel;
kortstondige en eenmalige activiteiten, denk aan het houden van evenementen, bouw- en sloopwerkzaamheden of activiteiten in de openbare ruimte;
activiteiten zonder vaste locatie, bijvoorbeeld het rondrijden met een omroepwagen.

Die verruiming is het gevolg van landelijke wetgeving. De meeste regels in hoofdstuk 9 gelden echter niet voor alle milieubelastende activiteiten, maar alleen voor een specifieke groep van activiteiten (met name bedrijfsmatige activiteiten met een vaste locatie, voorheen inrichtingen).
De regels over milieubelastende activiteiten gelden net als voorheen het Activiteitenbesluit binnen heel Amsterdam, en hebben (behoudens locatiegerichte uitzonderingen) direct overal een rechtsgevolg. Deze regels zijn inhoudelijk grotendeels gelijk van strekking als voorheen in het Activiteitenbesluit het geval was. Wel zijn ze aangepast, zodat wordt voldaan aan de erop van toepassing zijnde instructieregels. Voor zover sprake is van beleidsvernieuwing wordt dat toegelicht in paragraaf 11.9 van de algemene toelichting bij het omgevingsplan.

- Hoofdstuk 10: Monumenten en activiteiten met betrekking tot monumenten

Afdeling 10.1 bevat regels over gemeentelijke monumenten die nu nog in de Erfgoedverordening staan. Daarbij is bepaald dat deze regels niet eerder worden toegepast dan met ingang van de dag dat hoofdstuk 3 van de Erfgoedverordening Amsterdam vervalt.
Afdeling 10.2 gaat over provinciale monumenten. Deze regels zijn conform de provinciale omgevingsverordening opgenomen. Deze regels gaan na vaststelling overal gelden.

- Hoofdstuk 11 tot en met 20 zijn gereserveerd

Hoofdstuk 11 tot en met 20 zijn gereserveerd om latere regelonderdelen toe te voegen, zoals bijvoorbeeld regels over het vellen van houtopstanden, die nu nog in de Bomenverordening zijn opgenomen.

- Hoofdstuk 21 Overige vanwege instructieregels aangewezen locaties

Dit hoofdstuk bevat regels waarmee op bepaalde locaties kunnen worden aangewezen met het oog op bepaalde instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zonder dat daaraan in het omgevingsplan inhoudelijke regels worden verbonden. Door de aanwijzing gaan bijvoorbeeld bepaalde regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving daar doorwerken. Of locaties worden aangewezen, wordt later bepaald bij het vervangen van een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan.

- Hoofdstuk 22 Activiteiten ['bruidsschat' van het Rijk]

Vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking is getreden, bestaat het omgevingsplan 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.
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 paragraaf 11.22 van de algemene toelichting wordt een en ander nader toegelicht.

- Hoofdstuk 23 Algemeen overgangsrecht

In hoofdstuk 23 is algemeen overgangsrecht opgenomen.

- Hoofdstuk 24 Slotbepalingen

Hoofdstuk 24 bevat één artikel dat bepaalt dat dit omgevingsplan wordt aangehaald als: Omgevingsplan gemeente Amsterdam.