

Analyse Bruidsschat

Auteurs: Annemiek Jacobs
Marc Maathuis
Datum: 9 februari 2021

OD Twente
Haven Zuidzijde 30
7607 EW Almelo
Postbus 499
7600 AL Almelo

KVK 71101241
BTW NL858579509B01
IBAN NL48 BNGH 028 5175 416
BIC BNGHNL2G

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. De bruidsschat	3
3. Welke activiteiten worden door de bruidsschat geregeld?.....	4
4. Voorrang van de bruidsschatregels	5
5. Zorgplicht	6
6. Vervolg	6
7. Bijlage analyse bruidsschat	7

1. Inleiding

De komst van de Omgevingswet brengt de nodige veranderingen met zich mee in het omgevingsrecht. De Omgevingswet bundelt de wet- en regelgeving voor de leefomgeving. Het stelsel van het omgevingsrecht wordt dan ook drastisch gewijzigd.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, hebben alle gemeenten van rechtswege een omgevingsplan. Als de gemeente na deze datum geen nieuw omgevingsplan heeft vastgesteld of ter inzage heeft gelegd, bestaat het omgevingsplan alleen uit een tijdelijk deel. Het tijdelijke omgevingsplan bestaat dan alleen uit het bestemmingsplan en de regels van de bruidsschat.

Samen met de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Hof van Twente, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden, heeft de Omgevingsdienst Twente een analyse uitgevoerd van de bruidsschat. Deze analyse is te vinden in de bijlage, in een Excelbestand.

Deze analyse helpt de gemeenten om te bepalen welke regels van de bruidsschat kunnen worden overgenomen of worden geschrapt in het omgevingsplan of voor welke regels zij aanvullende bepalingen willen opnemen. In de jaren na de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten gemeenten namelijk een omgevingsplan vaststellen. Uiteindelijk (uiterlijk in 2029) is er geen sprake meer van een tijdelijk deel van het omgevingsplan, en heeft iedere gemeente een omgevingsplan nieuwe stijl.

Een voorwaarde voor de vaststelling van regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan is dat wordt voldaan aan de Omgevingswet, de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de provinciale omgevingsverordening. Ook de delen van de bruidsschat die wordt overgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan moet hieraan voldoen.

Gelet op het voorgaande is het straks een taak van gemeenten om de regels van de bruidsschat uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan, al dan niet in aangepaste vorm, te verplaatsen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. De verplaatsing naar het nieuwe deel vindt plaats door een besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan (art. 22.2 lid 2 Omgevingswet). Met dit besluit wordt (een deel van) de bruidsschat (in al of niet aangepaste vorm) onderdeel van het omgevingsplan nieuwe stijl.

2. De bruidsschat

In onze analyse zijn de regels van de bruidsschat per artikel en onderwerp nader uitgewerkt. Hierin is aangegeven of de regels aan de Bkl voldoen, zodat gekeken kan worden of opname in het definitieve omgevingsplan mogelijk is. Indien niet aan het Bkl voldaan wordt moeten de regels worden aangepast. Daarbij staat ook in de tabel of er maatwerk mogelijk is. Met de komst van de Omgevingswet zijn de gemeenten en de waterschappen bevoegd om regels te stellen over deze onderwerpen.

Wij hebben gebruik gemaakt van het Invoeringsbesluit Omgevingswet Stb-2020-400). Ten aanzien van het onderdeel bodem worden nog aanvullende artikelen verwacht.

3. Welke activiteiten worden door de bruidsschat geregeld?

De bruidsschat bevat regels van het ruimtelijke gedeelte van de activiteit 'bouwen' en van milieubelastende activiteiten voor zover dit niet in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wordt geregeld. Daarnaast gelden de regels van de bruidsschat ook voor bepaalde milieuaspecten zoals geluid, trilling en geur óók voor de milieubelastende activiteiten van het Bal, omdat het Bal voor deze milieuaspecten geen regels stelt.

In de bruidsschat staan regels voor drie soorten activiteiten:

1. Activiteiten met betrekking tot bouwen, open erven en terreinen
2. Milieubelastende activiteiten
3. Overige activiteiten

De activiteiten met betrekking tot bouwen, open erven en terreinen, zijn:

- het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden;
- bouwen en in stand houden van bouwwerken, open erven en terreinen;
- gebruik van bouwwerken;
- vergunningplichten met betrekking tot het bovenstaande;
- cultureel erfgoed.

De milieubelastende activiteiten zijn:

- energiebesparing;
- zwerfafval;
- geluid;
- trillingen;
- geur;
- afvalwaterbeheer;
- lozen van afvalwater;
- lozen bij telen, kweken, spoelen of sorteren van gewassen;
- lozen bij maken van betonmortel;
- uitwassen van beton;
- recreatieve visvijvers;
- ontwikkelen en afdrukken van fotografisch materiaal;
- wassen van motorvoertuigen;
- niet-industriële voedselbereiding;
- voedingsmiddelenindustrie voor wat betreft geur;
- slachten van dieren;
- opwekken van elektriciteit met een windturbine;
- in werking hebben van een acculader;
- bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage;
- traditioneel schieten;
- bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht;
- opslaan van vaste mest;
- opslaan van kuilvoer en vaste voedermiddelen;
- het fokken, houden of trainen van landbouwhuisdieren, andere zoogdieren en vogels.

3.1 Bouwen

Hoe is het nu geregeld?

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kent momenteel een vergunningplicht voor de activiteit het bouwen van een bouwwerk. Op het moment dat een

omgevingsvergunning voor deze activiteit wordt verleend, betekent dat wordt voldaan aan het Bouwbesluit 2012, de Bouwverordening, het vigerende bestemmingsplan en aan de redelijke eisen van de welstand. Daarnaast bestaat een vergunningsvrij regime. Een aantal bouwactiviteiten zijn vrijgesteld van een vergunningsplicht en/of hoeven niet te voldoen aan het vigerende bestemmingsplan.

Wat verandert er met de komst van de Omgevingswet?

De activiteit 'bouwen' wordt onder de Omgevingswet opgesplitst in een bouwactiviteit en een omgevingsplanactiviteit, waarvoor twee aparte vergunningen en/of meldingen nodig kunnen zijn. Waarbij de technische regels in het Bbl staan en de ruimtelijke regels in de bruidsschat staan. Deze ruimtelijke regels betreffen redelijke eisen van de welstand, vergunningvrij bouwen, ruimtelijk en esthetisch vergunningvrij bouwen.

3.2 Milieubelastende activiteit

Hoe is het nu geregeld?

In de Wet milieubeheer en bijlage I van het Besluit omgevingsrecht is bepaald wanneer sprake is van een inrichting. Alleen Wm-inrichtingen vallen onder het Activiteitenbesluit milieubeheer en/of hebben een omgevingsvergunning milieu of omgevingsvergunning beperkte milieutoets nodig. Er is nu sprake van een Wm-inrichting als is voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. De activiteit is een 'door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid, die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'.
2. Er moet een categorie uit bijlage I van het Bor van toepassing zijn.

Wat verandert er met de komst van de Omgevingswet?

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt het begrip inrichting. Het begrip milieubelastende activiteit komt hiervoor in de plaats. Bijna iedere milieubelastende activiteit valt onder de bruidsschat. Uitzonderingen zijn wonen, bouw- en sloopwerkzaamheden, activiteiten in de openbare buitenruimte, doorgaand verkeer (weg, water of spoor), bepaalde evenementen en mobiele installaties.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn milieubelastende activiteiten aangewezen waarvoor rijksregels gelden. Voor milieubelastende activiteiten die niet in het Bal zijn aangewezen, gelden geen algemene rijksregels. Voor die activiteiten kan de gemeente regels opnemen in het omgevingsplan.

4. Voorrang van de bruidsschatregels

Het tijdelijke gedeelte van het omgevingsplan bestaat straks uit bestemmingsplannen en de bruidsschat. Deze regels kunnen elkaar tegenspreken. In de bruidsschat staat dan ook aangegeven welke regels voorrang hebben als er sprake is van strijdigheid tussen de bruidsschatregels en bepalingen in het tijdelijke omgevingsplan of tussen bruidsschatregels bepalingen in de gemeentelijke verordeningen. Over het algemeen geldt dat de bruidsschatregels in deze situaties niet van toepassing zijn. De bruidsschatregels zijn ook niet van toepassing als voor een vergunningplichtige milieubelastende activiteit een onherroepelijke omgevingsvergunning is verleend, of een omgevingsvergunning was aangevraagd voor de datum van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

5. Zorgplicht

De Omgevingswet bevat een algemene zorgplicht. Deze is geformuleerd in artikel 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet. Dit houdt in dat zowel overheden, bedrijven als burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

Mochten geen regels worden overgenomen uit de bruidsschat in het omgevingsplan, dan blijft altijd nog de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet van toepassing. Deze bepaling fungeert als een soort vangnet. Het vangnet is vooral van belang bij activiteiten of gevolgen van activiteiten die onmiskenbaar in strijd zijn met de zorgplicht, maar die niet nader zijn gereguleerd omdat de wetgever deze niet heeft voorzien.

Het kan daarmee mogelijk zijn, dat handhavend wordt opgetreden tegen activiteiten die niet (meer) zijn gereguleerd in het omgevingsplan, maar wel nadelige gevolgen hebben voor het milieu.

6. Vervolg

In overleg met de opdracht gevende gemeenten (eventueel aangevuld met andere geïnteresseerde gemeenten) worden de eindresultaten gezamenlijk besproken. Aan de hand van de bevindingen en gedane suggesties kunnen dit document en de Excel-tabel worden aangepast. Met het definitieve document en de bijbehorende Excel-tabel wordt de opdracht voor een analyse van de bruidsschat formeel afgerond.

Afhankelijk van hetgeen wordt besproken over het eindresultaat kunnen voorstellen worden gedaan die aansluiten bij de behoefte van de individuele bevoegde gezagen. Aspecten uit de bruidsschat die te maken hebben met lokale verordeningen of regionaal beleid verdienen het om in hapklare brokken uit te werken zodat BG's deze lokaal kunnen opnemen in hun Omgevingsplan. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan:

- het inbrengen van casuïstiek en uitdagingen bij de specifieke Twentse werkgroep op dat vakgebied (bijvoorbeeld geluid en bodem);
- bij het ontbreken van een Twentse werkgroep kan behoefte gepeild worden om een dergelijke werkgroep in te richten;
- of om een opdracht uit te laten werken door de OD Twente (of bij een adviesbureau ingehuurd door de OD Twente op basis van gezamenlijke opdracht van deelnemende gemeenten);
- subregionaal beleid uit te werken voor in de omgevingsplannen.

Een voorbeeld van een vervolg is dat wij als pilot voor geluid in centrumgebied bij horeca gaan kijken wat de gevolgen zijn van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hierbij leggen het lokale beleid, naast de regels in de Bruidsschat, naast het BAL en de instructieregels van het BKL. Op basis daarvan kunnen wij een gedegen advies geven wat de gevolgen zijn als de Omgevingswet van kracht wordt. Hierop kunnen prioriteiten gesteld worden voor zaken die voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet

geregeld moeten worden. Adviezen hierover kunnen afgestemd op de behoefte van de individuele gemeenten.

7. Bijlage analyse bruidsschat

In de bijlage is de analyse van de bruidsschat te vinden. In de tabel zijn de volgende kolommen opgenomen:

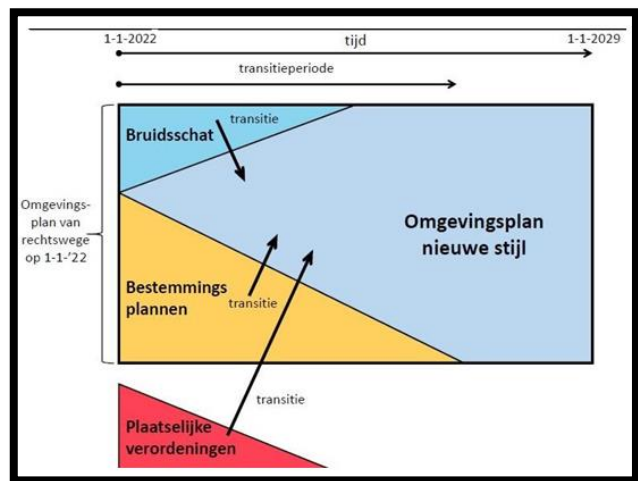
Kolom	Nadere omschrijving
- Onderwerp	Onderwerp van het artikel
- Artikel	Tekst van het artikel
- Thema	Bijvoorbeeld geluid e.d.
- Artikel (uitgeschreven)	Tabellen uit de artikelen zijn uitgeschreven. Mocht er een tabel in het artikel staan is het raadzaam het betreffende artikel op te zoeken.
- Verschil met huidige regeling	Belangrijkste verschil met de huidige regels.
- Toelichting op verschil	Eventuele toelichting hierop.
- Voldoet de bruidsschatregel aan het BKL?	- Spreekt voor zich
- Toelichting op BKL (versie juli 2020)	- Spreekt voor zich
- Maatwerk mogelijk	Alleen met ja, nee. Hiervoor kunnen wij nader onderzoek uitvoeren.
- Opmerking	-

Toelichting op de bruidsschatanalyse

Onder de Omgevingswet staan veel regels in het kader van het omgevingsrecht niet langer in de wet en bijbehorende AMvB's, maar in een omgevingsplan of waterschapsverordening. Het gaat om regels waarbij de locatie binnen de gemeente bepaalt of de regels passend zijn. Wanneer het Rijk niets zou regelen voor de situatie ná 1 januari 2022 en de gemeenten en waterschappen nog geen regels hebben gesteld, zou er een gat vallen in de lokale regelgeving. Om dit gat op te vullen, heeft het Rijk de zogeheten bruidsschat opgesteld: een pakket aan regels dat vanaf 1 januari 2022 automatisch deel uitmaakt van het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Het idee achter de bruidsschat is dat een gemeente of het waterschap deze regels kan aanpassen aan de locatie (hierbij moet voldaan worden aan de instructieregels van de Omgevingswet). De bruidsschat regelt (een deel van) het ruimtelijke aspect van bouwen en de milieubelastende activiteiten die niet in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden geregeld. Daarnaast gelden de regels van de bruidsschat voor bepaalde milieuaspecten zoals geluid, trilling en geur óók voor de milieubelastende activiteiten van het Bal, omdat het Bal voor deze milieuaspecten geen regels stelt.

Vanaf 1 januari 2022 hebben alle gemeenten van rechtswege een omgevingsplan. Dit omgevingsplan wordt het tijdelijke deel van het omgevingsplan genoemd. De huidige bestemmingsplannen én de bruidsschat worden op 1 januari 2022 van rechtswege onderdeel van dit tijdelijke deel van het omgevingsplan. Wanneer een gemeente per 1 januari 2022 nog geen nieuw omgevingsplan heeft vastgesteld of ter inzage heeft gelegd bestaat het omgevingsplan alleen uit dit tijdelijke deel.

De plaatselijke verordeningen blijven tijdens de transitieperiode bestaan naast het tijdelijke deel van het omgevingsplan en moeten uiteindelijk opgenomen worden in het nieuwe omgevingsplan. Wanneer de bruidsschat en voorschriften uit bestaande gemeentelijke verordeningen elkaar tegenspreken, gaan de voorschriften uit de gemeentelijke verordening voor. Dit geldt ook voor het geval dat de bruidsschat en de regels uit een bestemmingsplan elkaar tegenspreken, de regels uit het bestemmingsplan gaan dan voor.



Periode tot 1 januari 2022

Op dit moment hebben sommige gemeenten ook lokaal beleid voor bijvoorbeeld geluid vastgesteld. Afhankelijk van het soort beleid blijft dit beleid onder de Omgevingswet gelden, bestaat er overgangsrecht of vervalt het beleid. Indien het beleid als bedoeld in artikel 1:3, lid 4 van de Awb betreft, dat is gebaseerd op de huidige wetgeving (zoals de Wro, Wm, Wabo, Chw en de Waterwet) die per januari 2022 wordt vervangen door de Omgevingswet, dan geldt dat lokaal beleid per januari 2022 niet meer en kan hierop ook niet meer gehandhaafd worden.¹

De gemeenten mogen de bestaande beleidsregels die vervallen wel opnieuw vaststellen met de juiste juridische basis. Het is verstandig om dan eerst te kijken of de beleidsregels in de huidige vorm nog zo gewenst zijn. De beleidsregels mogen niet in strijd zijn met de instructieregels van de Omgevingswet. De gemeente kan ervoor kiezen de beleidsregels vast te leggen in de omgevingsvisie en eventueel in

¹ Afhankelijk van het soort beleid 1. blijft dit beleid onder de Omgevingswet gelden, 2. bestaat er overgangsrecht of 3. vervalt het beleid. Op de volgende website is te zien wat de status van de beleidsregel is onder Omgevingswet: [Bestaand gemeentelijk beleid onder de Omgevingswet - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](https://www.leefomgeving.nl/informatiepunt/leefomgeving/gemeentelijk-beleid-onder-de-omgevingswet)

het programma. De omgevingsvisie en het programma binden alleen de gemeente zelf. De gemeente kan er ook voor kiezen om de bestaande beleidsregels aan te passen en op te nemen in het omgevingsplan. In dat geval worden ook initiatiefnemers aan de regels gebonden. De gemeente moet dat specifieke onderdeel in de bruidsschat wel wijzigen.

Periode tot 2029

In de jaren na de inwerkingtreding van de Omgevingswet vullen gemeenten geleidelijk het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dit moeten zij doen door te bepalen of en zo ja, welke regels uit de bruidsschat (al dan niet in gewijzigde vorm) worden overgenomen in het nieuwe deel.

Ook de plaatselijke verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving worden in dit proces betrokken. Voorwaarde voor vaststelling van regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan is dat voldaan wordt aan de Omgevingswet, de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de provinciale omgevingsverordening. Ook de delen van de bruidsschat die overgenomen worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan, moeten voldoen aan deze instructieregels. Niet alle regels uit de bruidsschat voldoen aan deze eisen, zodat de bruidsschat niet in alle gevallen één op één overgenomen zou kunnen worden.

Dit is bijvoorbeeld het geval bij artikel 22.41 van de bruidsschat, welke het toepassingsbereik van de afdeling regelt. Het toepassingsbereik van deze afdeling in de bruidsschat beoogt het begrip 'inrichting' uit de Wet milieubeheer te vervangen. Het toepassingsbereik van het Bkl is ruimer. Deze ziet op activiteiten, anders dan wonen en doorgaand verkeer. Hierdoor vallen milieubelastende activiteiten buiten het toepassingsbereik van deze afdeling van de bruidsschat die wel vallen binnen het toepassingsbereik van de instructieregels van het Bkl. Het nieuwe deel van het omgevingsplan moet bijvoorbeeld een samenhangende set regels voor geluid bevatten voor alle activiteiten die onder de instructieregels van het Bkl vallen, inclusief evenementen en activiteiten in de openbare buitenruimte. Kort gezegd betekent dit dat bijvoorbeeld het evenementenbeleid nu niet onder de bruidsschatregels valt, maar straks in het Omgevingsplan wel opgenomen moet worden om aan de instructieregels van het Bkl te voldoen.

Daarnaast kunnen gemeenten besluiten bepaalde regels uit de bruidsschat te schrappen/niet mee te nemen naar het nieuwe omgevingsplan, bijvoorbeeld als de activiteit niet plaatsvindt binnen de gemeente. Gedacht kan worden aan bepalingen over woonboten (zie bijvoorbeeld artikel 22.68 van de bruidsschat) of glastuinbouw (zie bijvoorbeeld artikel 22.66 e.v. van de bruidsschat). De gemeente kan gebiedsgerichte regels opstellen, zodat per gebied gekeken kan worden wat wel of niet van belang is.

Samenvattend

Kortom, de gemeente moet rekening houden met het volgende:

- De gemeente moet nagaan of er lokaal beleid is dat niet meer geldt na inwerkingtreding van de Omgevingswet en of daardoor een verandering ontstaat;
- De gemeente moet voor 2029 de lokale verordeningen die zij wil behouden (na 2029) opnemen in het nieuwe Omgevingsplan;
- De bruidsschatregels die niet voldoen aan de eisen van de Omgevingswet moeten eerst aangepast worden voordat zij opgenomen kunnen worden in het nieuwe Omgevingsplan. Dit geldt ook voor regels uit de bestemmingsplannen;
- De gemeente moet beseffen dat in de overgangsfase in het tijdelijke deel van het omgevingsplan geen aanpassingen kunnen plaatsvinden. Het tijdelijke deel is bevroren. Per locatie kunnen regels worden vastgesteld in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

N.B. Dit is een zeer korte schets en geen volledig overzicht. Aangeraden wordt om de nieuwe wetgeving te raadplegen.