

Notitie / Memo

**HaskoningDHV Nederland B.V.
Mobility & Infrastructure**

Aan: Werkorganisatie BUCH
Van: Jan Breukelman & Hannah Kleemans
Datum: 14 april 2025
Kopie: -
Ons kenmerk: BJ6337-RHD-RP-4.0-001
Classificatie: Vertrouwelijk
Gecontroleerd door: Sanne Groot

Onderwerp: Nota van uitgangspunten omgevingsplannen BUCH

1 Samenvatting

In deze nota worden de volgende uitgangspunten uitgewerkt en toegelicht:

1.1 Scope, opbouw en structuur

1. Het handboek, plan van aanpak en het casco zoals reeds opgesteld, vormen het vertrekpunt voor de omgevingsplannen.
2. De omzetting van de tijdelijke naar volwaardige omgevingsplannen vindt gefaseerd plaats, in de vorm van meerdere deelomgevingsplannen die na elkaar worden vastgesteld.
3. De omzetting naar de omgevingsplannen vindt beleidsneutraal plaats. Hiermee wordt bedoeld dat we de bestaande beleidsdoelstellingen, de bestaande planologische situatie en de bestaande regels als uitgangspunt nemen en die converteren naar de omgevingsplannen. We formuleren alleen nieuw beleid en/of nieuwe regels als dat nodig is om een volledig omgevingsplan op te stellen dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.
4. Binnen de vier BUCH- gemeenten werken we zoveel als mogelijk met inhoudelijk op elkaar afgestemde, uniforme algemene regels. Eén structuur, één opbouw, één regelsystematiek voor vier gemeenten. Waar nodig worden regels locatiespecifiek gemaakt met behulp van functiegebieden, andere werkingsgebieden en omgevingsnormen.

1.2 Inhoud: hoe worden activiteiten geregeld

Een omgevingsplan bepaalt in essentie voor iedere gemeente welke activiteiten onder welke voorwaarden waar mogen plaatsvinden (ruimtelijk spoor) en welke regels gelden voor het uitvoeren van een activiteit, ongeacht de locatie ervan (milieuspoor).

Ruimtelijk spoor

5. In de omgevingsplannen worden geen nieuwe planologische mogelijkheden opgenomen. We zetten het bestaande planologische kader in de vorm van met name de bestemmingsplannen om en vullen dat kader aan met afwijkend planologisch gebruik dat vergund is met onherroepelijke omgevingsvergunningen vanaf inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, om af te wijken van het planologisch kader.

6. De omgevingsplannen worden zoveel mogelijk functiegericht opgebouwd, waarbij functies worden toegedeeld aan locaties aan de hand van functiegebieden. Binnen deze functiegebieden worden toegelaten activiteiten “ingesloten” en gereguleerd. Daarmee blijft een zekere herkenbaarheid gewaarborgd van functiegebieden (woongebied, bedrijventerreinen, buitengebied) die dienen als kapstok voor het toewijzen van regels ten aanzien van de fysieke leefomgeving.
7. De vergunningplicht voor het bouwen van bouwwerken uit artikel 22.26 van het omgevingsplan van rechtswege (de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwen) wordt overgenomen.

Milieuspoor

8. Milieuregels worden bij voorkeur algemeen (verordenend) geregeld in de omgevingsplannen: ongeacht de locatie heeft eenieder bij het uitvoeren van een activiteit zich te houden aan de daarvoor geldende milieuregels. Alleen waar nodig/wenselijk worden milieuregels locatiespecifiek gemaakt. Bijvoorbeeld als de ambitie of het beschermingsregime per functiegebied verschilt (minder geluidsoverlast in woongebied dan bedrijventerrein) of in geval van milieubelastende activiteiten die naar hun aard alleen bij specifieke gebruiksactiviteiten voorkomen.
9. Eerder verleende omgevingsvergunningen voor inrichtingen (milieuvergunningen) worden niet verwerkt in het omgevingsplan, omdat deze gelden voor specifieke bedrijven (voormalige type C inrichtingen) die per geval specifiek vergund zijn.
10. De regelgeving voor milieubelastende activiteiten uit afdeling 22.3 omgevingsplan van rechtswege (de voormalige bruidsschat) wordt zoveel mogelijk overgenomen.
11. Alleen waar nodig op grond van instructieregels en nieuwe inhoudelijke regelgeving worden de regels voor milieubelastende activiteiten uit afdeling 22.3 omgevingsplan van rechtswege en bestaande milieuregelgeving binnen de gemeente, aangepast of nieuw opgesteld.

2 Inleiding

De BUCH-gemeenten zijn samen met Royal HaskoningDHV (hierna: RHDHV) bezig met het omgevingsplantraject, waarin het “omgevingsplan van rechtswege” van elke gemeente wordt omgezet naar een nieuw permanent omgevingsplan.

Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid in hoe zij het nieuwe omgevingsplan structureren en vormgeven: er gelden geen standaarden voor de structuur van een omgevingsplan. Op inhoud moet het omgevingsplan aan enkele basiseisen voldoen zoals opgenomen in instructieregels van rijk en provincies. Gemeenten krijgen echter ruimte om eigen afwegingen te maken qua opbouw, structuur en inhoud die aansluiten bij de lokale situatie. Wel moet het omgevingsplan technisch voldoen aan STOP-TPOD¹ om gepubliceerd te kunnen worden op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

In deze nota van uitgangspunten (hierna: nota) zijn de uitgangspunten opgenomen voor de wijze waarop het omgevingsplantraject voor de BUCH-gemeenten vorm zal krijgen. Ook zijn in deze nota de uitgangspunten voor de scope, structuur en opbouw van de omgevingsplannen opgenomen.

¹ Standaard officiële publicaties – Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten, kortweg STOP-TPOD.

Met het voorleggen van de nota aan de gemeenteraden van de vier gemeenten en het projectteam wordt een helder startpunt gecreëerd voor het proces om te komen tot de omgevingsplannen die voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. De nota biedt daarmee houvast voor de op te stellen omgevingsplannen.

De uitgangspunten worden hieronder verder toegelicht.

3 Toelichting uitgangspunten

3.1 Scope, opbouw en structuur

1: Handboek, plan van aanpak en casco zoals reeds voor de omgevingsplannen van de BUCH opgesteld vormen het vertrekpunt
--

Uitgangspunt is dat wordt vastgehouden aan de opzet en gemaakte keuzes in het handboek, het plan van aanpak en het casco zoals opgesteld door Bügel Hajema in het voortraject. Daarbij hanteren we een flexibele insteek, zodat er ruimte is voor voortschrijdend inzicht en aanpassingen in de uitgangspunten zoals in deze documenten opgenomen. Opgedane ervaring binnen het omgevingsplantraject voor de BUCH en in andere trajecten, kan aanleiding geven tot heroverweging van de eerder gemaakte keuzes. Indien uitgangspunten wijzigen ten opzichte van deze startdocumenten, dan leggen we dat vast in het logboek.

1. Het handboek bevat aanwijzingen voor het opstellen van de omgevingsplannen en beschrijft processen en procedures voor de totstandkoming van de omgevingsplannen.
2. Het plan van aanpak beschrijft hoe de gebiedsgerichte omzetting van bestemmingsplannen naar deelomgevingsplannen gestalte krijgt.
3. Het casco voor de BUCH-gemeenten geeft de structuur en opbouw van de omgevingsplannen weer. Dit casco vormt een specificatie van het VNG-Casco.

2: De omzetting van de tijdelijke naar volwaardige omgevingsplannen vindt gefaseerd plaats.
--

We hanteren een stapsgewijze aanpak waarbij met de wijziging van verschillende deelomgevingsplannen in fasen sprake zal zijn van een omzetting naar het permanente deel van het omgevingsplan.

Deze aanpak biedt ruimte voor verfijning van de opzet in ieder volgend deelomgevingsplan. Gaandeweg leren we van het proces en de inhoud van (de totstandkoming van) een omgevingsplan en die opgedane kennis passen we steeds opnieuw toe, uitmondend in de uiteindelijke gemeentedeekkende omgevingsplannen voor de vier gemeenten.

We hanteren een gebiedsgerichte aanpak voor het omzetten van de gebiedsgerichte bestemmingsplannen op basis van de onderscheiden gebiedstypen in de voorfase. Hierbij wordt aangesloten bij de gebiedsgerichte benadering van de omgevingsvisies. Naast meerdere omgevingsplannen per gebiedstype vindt de omzetting van de Verordening Fysieke Leefomgeving in één keer plaats in één wijziging van het omgevingsplan voor alle gemeenten op dit onderwerp.

Gebieden waar minder tot geen ontwikkelingen worden verwacht, worden eerst zo beleidsneutraal als mogelijk omgezet, zodat in ieder geval sprake is van een omgevingsplan in overeenstemming met de eisen uit de Omgevingswet.

Ontwikkel(woon)gebieden zoals onder andere Zandzoom (Heiloo), Centrumgebieden, Oude Werf en Uitgeest aan het Water (Uitgeest) worden in een later stadium – separaat van deze opdracht – meegenomen in het deelgevingsplan Woongebieden/kernen.

We hanteren een thematische aanpak voor de Verordening Fysieke Leefomgeving (hierna: VFL) en andere gemeentebrede onderwerpen, inclusief bestaande parapluplannen (standplaatsen, terrassen en parkeren – meerdere gemeenten; parkeren, standplaatsen, dakkapellen, internet detailhandel en tijdelijke huisvesting van seizoenarbeiders – Parapluplan 2017, Uitgeest). De VFL moet, om rechtsongelijkheid te voorkomen, in één keer voor het hele grondgebied van een gemeente naar het omgevingsplan worden overgebracht.

We houden in onze werkwijze vast aan een technisch identieke opbouw van de omgevingsplannen. Zoveel als mogelijk werken we toe naar een eenduidige opbouw van de dertien gebiedsgerichte deelplannen. Voor de thematische aanpak van de verwerking van de VFL wordt mogelijk een andere aanpak gehanteerd.

Gemeente	Bergen	Castricum	Heiloo	Uitgeest
Deelgebied				
1: Woongebieden/kernen	Deelomgevingsplan	Deelomgevingsplan	Deelomgevingsplan	Deelomgevingsplan
2: Bedrijventerreinen		Deelomgevingsplan	Deelomgevingsplan	Deelomgevingsplan
3: Strand en kustdorpen	Deelomgevingsplan			
4: Strand en duinen		Deelomgevingsplan		
5: Buitengebied	Deelomgevingsplan	Deelomgevingsplan	Deelomgevingsplan	Deelomgevingsplan
6: Verordening fysieke leefomgeving	Deelomgevingsplan	Deelomgevingsplan	Deelomgevingsplan	Deelomgevingsplan

In lijn met bovenstaande werkwijze hanteren we een BUCH-brede participatiestrategie die op onderdelen ruimte biedt voor lokaal maatwerk.

3: De omzetting naar de omgevingsplannen vindt primair beleidsneutraal plaats

We hanteren een beleidsneutrale aanpak bij het opstellen van de omgevingsplannen. Gelet op de omvang en complexiteit van de opgave om te komen tot het nieuwe omgevingsplan voor elke gemeente, werken we beleidsneutraal. Dit draagt bij aan de haalbaarheid in de beginfase van het opstellen van een nieuw omgevingsplan. Eerst moet meer ervaring opgedaan worden met het omgevingsplan zelf en meer in het bijzonder met de systematiek van het stellen van regels. Pas dan ontstaat ruimte om nieuw beleid te integreren in het omgevingsplan.

Uitgangspunt is dat de bestaande regels worden omgezet naar de nieuwe omgevingsplannen. Nieuwe regels worden enkel toegevoegd als dit noodzakelijk is om te voldoen aan de vereisten van de

Omgevingswet. Dit gaat bijvoorbeeld om het toevoegen van enkele regels op milieuthema's op grond van instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Ook worden – door de gemeenten aangeleverde – geharmoniseerde en geüniformeerde regels opgenomen in de omgevingsplannen. Verder bestaat geen ruimte om nieuwe regels of nieuw beleid te implementeren.

Nieuw beleid wordt alleen geïmplementeerd als dat nodig is om te voldoen aan (de instructieregels op grond van) de Omgevingswet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verwerken van beleid op thema's die nu in het omgevingsplan opgenomen moeten worden die voorheen in separate (milieu-)wetgeving geregeld werden, zoals bodem, geluid en omgevingsveiligheid. Voor deze thema's zal het beleid duidelijk en concreet uitgewerkt moeten worden om concrete regels op deze thema's te kunnen stellen in het omgevingsplan.

Voor elk thema (ook wel bouwsteen genoemd), zal een plan van aanpak opgesteld worden om te bepalen wat de reikwijdte van de bouwsteen is en wat daarvoor geregeld moet worden. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de bouwsteen 'water'.

4: Binnen de vier BUCH-gemeenten werken we zoveel als mogelijk met inhoudelijk op elkaar afgestemde, uniforme algemene regels
--

Uitgangspunt is dat elk omgevingsplan wordt opgebouwd vanuit een activiteitgerichte benadering. Hierbij worden per te reguleren activiteit die regels worden gesteld die nodig zijn. Deze regels zijn in beginsel overal van toepassing waar de desbetreffende activiteit is toegestaan, tenzij met het werkingsgebied iets anders is bepaald. Hiermee wordt afscheid genomen van de systematiek in bestemmingsplannen, waarin de bestemming centraal stond en per bestemming regels over ter plaatse van die bestemming toegelaten activiteiten werden opgenomen. Daarmee kreeg 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: 'wonen – 1', 'wonen – 2', 'wonen – 3' enz. 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 regels gelden (met het werkingsgebied). Hiermee kunnen activiteiten zoveel mogelijk uniform binnen de hele gemeente op dezelfde wijze geregeld worden. Eventueel kunnen aanvullende locatiegerichte beperkingen gelden. Ook die beperkingen worden generiek geformuleerd, waarbij ze locatiegericht doorwerken.

Een voorbeeld hiervan is de regel ten aanzien van de maximale bouwhoogte van een nieuw te bouwen gebouw. Door deze regel generiek te formuleren, te koppelen aan het werkingsgebied van de hele gemeente en hierbij gebruik te maken van omgevingsnormen, waarbij alleen de inhoud van de norm (de hoogte) verschilt per gebouw, kan deze regel algemeen gelden en toch locatiespecifiek toegepast worden in het gehele ambtsgebied. Per locatie wordt dan met behulp van de omgevingsnorm de concrete bouwhoogte bepaald. Die waarde wordt dus niet in de regeltekst bepaald, maar op kaart weergegeven. Het blijft met andere woorden mogelijk om gebiedsgericht te werken, maar dan wel vanuit qua opbouw geharmoniseerde en uniforme regels, die inhoudelijk op elkaar afgestemd zijn.

Wat is nu het grote voordeel van deze uniformering? Het houdt het omgevingsplan overzichtelijk, beheersbaar en raadpleegbaar, ook gelet op toekomstige wijzigingen. Hiermee neemt het risico op inconsistenties af.

Omdat met behulp van functiegebieden, verschillende werkingsgebieden en omgevingsnormen regels desgewenst locatiespecifiek gemaakt kunnen worden, blijft binnen de vier BUCH-gemeenten voldoende

ruimte over voor 'couleur locale', om gericht af te wijken van de op elkaar afgestemde, geharmoniseerde algemene regels. Centraal uitgangspunt blijft echter dat we binnen de BUCH zoveel als mogelijk één structuur, één opbouw, één regelsystematiek hanteren voor de regels ten aanzien van de fysieke leefomgeving.

3.2 Inhoud

Bij de structurering van de planregels moet er rekening mee worden gehouden dat het omgevingsplan een combinatie is van enerzijds locatiegebonden regels, die primair tot doel hebben te waarborgen dat een activiteit kan worden ingepast in de omgeving zonder onevenredige effecten op andere activiteiten te veroorzaken en anderzijds regels over activiteiten die gelden ongeacht de locatie waar de activiteit plaatsvindt. Over het algemeen wordt hierbij het onderscheid aangehouden tussen het ruimtelijk spoor en het milieuspoor. Daarbij hanteren we het uitgangspunt dat binnen het ruimtelijk spoor activiteiten ten aanzien van een bepaalde locatie worden gereguleerd, terwijl binnen het milieuspoor zoveel mogelijk met algemeen geldende regels wordt gewerkt die waar nodig gebiedsgericht onderscheid kennen, of zelfs alleen aan de orde zijn op specifieke locaties.

3.2.1 Ruimtelijk spoor

5: In de omgevingsplannen worden geen nieuwe planologische mogelijkheden opgenomen

In de omgevingsplannen worden nadrukkelijk geen nieuwe activiteiten, nieuwe ontwikkelgebieden en uitbreidingsmogelijkheden ingesloten. De regels in de omgevingsplannen gelden voor nieuwe activiteiten binnen de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden. De bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden worden niet uitgebreid.

De enige uitzondering hierop is dat toegelaten gebruik op grond van in het verleden verleende (en onherroepelijk geworden) omgevingsvergunningen voor het planologisch afwijken van het bestemmingsplan, in de omgevingsplannen zal worden ingesloten. Zo is na vaststelling van het omgevingsplan inzichtelijk voor zowel gebruiker als beheerder van het omgevingsplan welke activiteiten qua gebruik planologisch zijn toegestaan op een bepaalde locatie. Andersoortige afwijkingen (bijvoorbeeld afwijkingen van toegestane bouwhoogte) worden niet verwerkt in de omgevingsplannen, omdat dit de helderheid in opbouw, structuur en beheer(s)baarheid van het omgevingsplan niet ten goede komt. Deze vergunningen geven namelijk alleen een toestemming om planologisch af te wijken, maar hebben het planologisch kader niet gewijzigd. Daarom kan/hoeft deze toestemming niet zonder meer als nieuw onderdeel van het planologisch kader opgenomen te worden in het omgevingsplan. Daarnaast is het niet nodig deze wijzigingen op te nemen voor het bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bovendien geldt dat een voorheen verleende (en onherroepelijk geworden) omgevingsvergunning een zaakgebonden beschikking is die van kracht blijft.

Het uitgangspunt is verder dat het bestaande en planologisch legale gebruik en de legaal aanwezige bebouwing, blijft toegestaan. Op welke wijze de bestaande legale situatie wordt vastgelegd, moet nog besproken worden.

Dit leidt tot het uitgangspunt dat geen sprake zal zijn van kaderstellende plannen voor nieuwe activiteiten. Uitgangspunt op basis hiervan is dat per omgevingsplan een plan-mer-beoordeling wordt uitgevoerd en dat het doorlopen van een volledige plan-mer procedure inclusief opstellen MER niet vereist is.

6: De omgevingsplannen worden zoveel mogelijk functiegericht opgebouwd

De op te stellen omgevingsplannen sturen op welke activiteiten waar en in welke omvang plaats mogen en kunnen vinden. De omgevingsplannen leggen niet vast welke activiteiten in de huidige situatie op een specifieke locatie kunnen plaatsvinden. Daarmee zijn de omgevingsplannen anders dan een (consoliderend) bestemmingsplan. Het project om tot een definitief omgevingsplan te komen gaat dan ook niet uit van het 1 op 1 “omzetten”/kopiëren van de huidige bestemmingsplannen in één omgevingsplan.

Om deze nieuwe structuur vorm te geven zijn de volgende keuzen voor de opbouw relevant.

Zoals eerder gezegd: in een omgevingsplan staan de activiteiten centraal, waarbij sprake is van het vastleggen van regels over activiteiten met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Daarin is onderscheid aan te brengen qua opbouw: een omgevingsplan kan sec activiteitgericht/verordenend worden opgebouwd, maar ook functiegericht. Een functiegerichte benadering gaat uit van het groeperen van activiteiten rondom een bepaald gebruiksdoel: een functie (bijvoorbeeld "wonen"). Per functie wordt bepaald welke activiteiten daarbinnen zijn toegelaten en worden de activiteiten zoveel mogelijk geclusterd. Activiteiten die niet binnen een bepaalde functie passen, maar algemeen van toepassing zijn binnen de hele gemeente, worden algemeen geregeld.

Bij een louter activiteitgerichte benadering wordt het omgevingsplan in essentie een verzameling regels over separate activiteiten in de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld de activiteit: het bouwen van een woning), waarbij de activiteiten niet geclusterd worden per functie.

De omgevingsplanopsteller heeft – naast de keuze tussen functiegericht of activiteitgericht – de vrijheid om te kiezen voor een systematiek waarin een aantal benoemde activiteiten binnen een gebied wordt toegestaan en alle andere activiteiten verboden zijn (insluiten), of voor een systematiek waarin alle activiteiten zijn toegestaan met uitzondering van een aantal verboden activiteiten (uitsluiten).

Voor het omgevingsplantraject voor de BUCH is de keuze gemaakt om de omgevingsplannen zoveel mogelijk functiegericht op te bouwen. In deze aanpak wordt het toegelaten gebruik geregeld via functiegebieden (bijvoorbeeld: “woongebied”). Binnen deze functiegebieden worden specifieke activiteiten expliciet toegelaten, waarbij bepaald wordt dat uitsluitend deze activiteiten zijn toelaten. Voor de toegelaten activiteiten worden specifieke regels gesteld, gericht op het bouwen en gebruik binnen het betreffende functiegebied. Binnen de functiegebieden kunnen deelgebieden aangewezen worden waar onderling afwijkende regels gelden. Bijvoorbeeld als specifiek binnen een dorpskern een afwijkend welstandsregime geldt gelet op het waardevolle karakter.

Niet alle activiteiten zullen functiegericht worden geregeld. Gekozen is voor functiegericht als uitgangspunt en activiteitgericht waar nodig. Bepaalde activiteiten – bijvoorbeeld ten aanzien van milieu en gemeentebrede onderwerpen zoals “vellen van houtopstanden” – zullen enkel activiteitgericht geregeld worden en niet binnen een functiegebied worden gereguleerd. Ook zullen bepaalde onderwerpen als thema geregeld worden en niet binnen een functiegebied.

Daarnaast is gekozen voor de werkwijze: limitatief insluiten van een selectie van activiteiten met gebruiksruimte en die functiegericht per gebied toedelen. Deze werkwijze is vergelijkbaar met de bestemmingsplanwerkwijze. Groot voordeel voor de gebruiker is dat dit leidt tot een herkenbare structuur en tot zo min mogelijk regels op een locatie. De methodiek van uitsluiten (expliciet verbieden van niet-

toegestane activiteiten) leidt tot een groot aantal (ruimtelijke en milieutechnische) verboden, met het risico op 'vergeten verboden', oftewel het (onbedoeld) bieden van te veel ruimte in het omgevingsplan.

7: De vergunningplicht voor het bouwen van bouwwerken uit artikel 22.26 van het omgevingsplan van rechtswege (de omgevingsplanactiviteit voor de ruimtelijke bouwactiviteit) wordt overgenomen

Ten aanzien van de omgevingsplanactiviteit bouwen wordt in artikel 22.26 van het omgevingsplan van rechtswege (afkomstig uit de regels van de voormalige bruidsschat van het Rijk) een vergunningplicht gesteld voor het bouwen van bouwen. Op grond van deze bepaling is voor het bouwen van bouwwerken een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwen vereist, als bedoeld in artikel 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet (ook wel de "ruimtelijke bouwactiviteit"). Deze vergunningplicht geldt niet voor de uitgezonderde bouwwerken in artikel 22.27 en artikel 22.36 van het "omgevingsplan van rechtswege" en de bouwwerken in artikel 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving (vergunningsvrije bouwwerken).

In elk omgevingsplan worden regels gesteld voor de ruimtelijke bouwactiviteit. Deze regels gaan met name over de stedenbouwkundige, ruimtelijke aspecten van bouwen.

Uitgangspunt is dat in de regels voor de ruimtelijke bouwactiviteit in het omgevingsplan de vergunningplicht voor het bouwen van bouwwerken blijft opgenomen, waarbij de omgevingsvergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwen uit artikel 22.26 van het omgevingsplan van rechtswege, wordt overgenomen.

Alleen als een specifiek bouwwerk op een specifieke locatie zich daartoe leent, kan de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit achterwege worden gelaten.

3.2.2 Milieuspoor

8: Milieuregels worden bij voorkeur algemeen geregeld

Dit uitgangspunt houdt in: ongeacht de locatie heeft eenieder bij het uitvoeren van een activiteit zich te houden aan de daarvoor geldende milieuregels.

Ten aanzien van het opstellen van milieuregels zijn er drie manieren te onderscheiden in de regelsystematiek:

- a) Verordenend zonder nadere functie- of locatieaanduiding
 - Regel geldt voor iedereen in het hele grondgebied van de gemeente;
- b) Functiegericht, onderscheiden naar ambitieniveau en/of beschermingsregime;
 - Hierbij valt te denken aan de invulling van instructieregels vanuit het Rijk of de Provincie voor de bescherming van bijzondere gebieden of natuur. Functiegerichte regels kunnen ook bij initiatief van de gemeente geïmplementeerd worden.
- c) Functie op locatie, in het geval van milieubelastende activiteiten die naar hun aard alleen bij specifieke gebruiksactiviteiten of op een specifieke locatie voorkomen.
 - Dit is ter bescherming van de evenwichtige toedeling van functies op locaties

Deze driedeling wordt als regelpiramide gehanteerd bij het opstellen van milieuregels in het omgevingsplan: eerst a, dan b en als laatste c. Zoveel als mogelijk wordt geprobeerd algemeen geldende (verordende) regels te formuleren: ongeacht waar een bedrijf zich in de gemeente bevindt, als een milieubelastende activiteit wordt verricht, moet aan deze regels voldaan worden.

Milieubelastende activiteiten die voorheen in het Activiteitenbesluit milieubeheer gereguleerd werden, lenen zich hier goed voor. Maar bijvoorbeeld ook activiteiten als 'het vellen van houtopstanden', 'elektriciteit opwekken met een windturbine die slagschaduw of lichtschittering veroorzaakt' en het opruimen van zwerfafval kunnen op deze verordenende werkwijze geregeld worden. Dan zijn er milieuonderwerpen te onderscheiden die omvattend als één thema geregeld worden, bijvoorbeeld geur, trillingen, bodem, geluid en omgevingsveiligheid. Hierbij is het waarschijnlijker dat onderscheid gemaakt wordt naar functiegebied en bijbehorend ambitieniveau en beschermingsregime. Zodat er in een rustige woonwijk andere milieunormen gelden dan op een bedrijventerrein, of in het buitengebied. De doelstellingen voor deze functiegebieden zoals geformuleerd in de omgevingsvisies zijn leidend voor het bepalen van het ambitieniveau en bijbehorend beschermingsregime per milieuthema.

De laatste manier, manier c, gaat over milieubelastende activiteiten die naar hun aard alleen bij specifieke gebruiksactiviteiten of op één specifieke locatie voorkomen en alleen dáár worden geregeld. Een goed voorbeeld hiervan is een historisch zo ontstane situatie van een garagebedrijf in een rustige woonwijk. Het is niet wenselijk om de milieubelastende activiteit 'het drijven van een garagebedrijf' binnen het gehele functiegebied 'woongebied' toe te staan, omdat dat helemaal niet beoogd wordt met dit gebiedstype. Dit gebiedstype richt zich op het toedelen van locaties specifiek voor woondoeleinden (en afgeleide functies). Maar omdat het garagebedrijf nu eenmaal op die locatie binnen het woongebied ligt, zullen daarvoor wel de specifiek voor dat type bedrijf geldende milieuregels geactiveerd moeten worden op die plek: functie op locatie. Eigenlijk gaat functie op locatie in eerste instantie over het ruimtelijk toedelen van een bepaalde functie op die plek en vervolgens wordt daaraan de specifieke milieuregelset gekoppeld waarover in deze alinea gesproken wordt.

9: Eerder verleende (milieu)vergunningen worden niet verwerkt in het omgevingsplan, omdat deze gelden voor specifieke bedrijven (voormalige type C inrichtingen) die per geval specifiek vergund zijn

Een inrichting type C was onder de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vergunningplichtig voor milieu. Deze vergunningen gelden sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet over het algemeen als omgevingsvergunningen (of maatwerkregels) voor de milieubelastende activiteit(en) als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal). Voor bestaande inrichtingen met milieuvergunningen is het niet noodzakelijk aanvullende specifieke milieuregels op te nemen in het omgevingsplan.

10: De regelgeving voor milieubelastende activiteiten uit afdeling 22.3 omgevingsplan van rechtswege (de voormalige bruidsschat) wordt zoveel mogelijk overgenomen

En

11: Alleen waar nodig (op grond van instructieregels of nieuwe inhoudelijke normen) worden de regels voor milieubelastende activiteiten uit afdeling 22.3 omgevingsplan van rechtswege en bestaande milieuregelgeving binnen de gemeente, aangepast of nieuw opgesteld

Het merendeel van de inrichtingen type A of B (ca. 95% van alle bedrijvigheid) die vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet moest voldoen aan de milieuregels in het Activiteitenbesluit milieubeheer, moet na inwerkingtreding van de Omgevingswet voldoen aan nagenoeg gelijke algemene milieuregels in het Bal. Voor deze inrichtingen gold geen milieuvergunningplicht.

Voor een groot aantal bedrijven (zoals onder andere in de detailhandel en horeca), waarvoor vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet het Activiteitenbesluit milieubeheer gold, zijn geen algemene regels in het Bal opgenomen. Deze bedrijven worden niet aangemerkt als 'milieubelastende activiteiten als bedoeld in het Bal'. Om deze activiteiten te reguleren moeten in het omgevingsplan van de gemeente milieuregels worden gesteld. Deze milieuregels moeten nieuw worden toegevoegd aan het omgevingsplan, omdat ze eerder nog niet in de verschillende bestemmingsplannen opgenomen waren. De meeste milieuregels die voor dit type activiteiten golden op grond van het Activiteitenbesluit, zijn nu opgenomen in afdeling 22.3 van het omgevingsplan van rechtswege (de voormalige bruidsschat). Hierbij gaat het met name om regels over lokale milieueffecten als geluid- en geuroverlast waarbij de locatiekeuze veelal bepalend is, en dus regulering ervan in het omgevingsplan voor de hand ligt. De regels in afdeling 22.3 zijn automatisch onderdeel van het omgevingsplan van rechtswege. Deze milieuregels uit de bruidsschat kunnen omgezet worden naar het nieuwe omgevingsplan. Elke gemeente kan zelf beslissen of deze regels worden overgenomen.

Gelet op het uitgangspunt van beleidsneutrale omzetting gaan we uit van het uitgangspunt dat de milieuregels uit afdeling 22.3 worden overgenomen in de nieuwe omgevingsplannen.

In hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan instructieregels voor in het omgevingsplan. Deze instructieregels verplichten gemeenten om ten aanzien van bepaalde milieuonderwerpen (bijvoorbeeld bodem, geluid, geur, omgevingsveiligheid) milieuregels op te nemen in het omgevingsplan. Een deel van de regels over milieubelastende activiteiten in afdeling 22.3 van het omgevingsplan voldoet niet aan de instructieregels van het Bkl. Net als bij de vertaalslag van bestemmingsplanregels naar regels over activiteiten, kunnen de milieuregels in afdeling 22.3 van het omgevingsplan niet één-op-één overgenomen worden. Als 'beleidsneutraal' uitgangspunt wordt wel gehanteerd dat zoveel als mogelijk aangesloten wordt bij de regels van afdeling 22.3 en alleen daar waar nodig aanpassingen gedaan worden om te voldoen aan de instructieregels.

Er wordt geen gebruik gemaakt van maatwerkregels om af te wijken van bepalingen in het Bal.

Daarnaast kunnen enkele milieuonderwerpen vragen om nieuwe regels, omdat deze onderwerpen sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet inhoudelijk zijn gewijzigd. Denk bijvoorbeeld aan de inhoudelijke regels voor bodem, geluid en omgevingsveiligheid. Op deze onderwerpen kan niet volstaan worden met een omzetting van de regels uit afdeling 22.3 van het omgevingsplan van rechtswege. Op deze onderwerpen zullen nieuwe milieuregels gesteld moeten worden.

Alleen waar nodig op grond van instructieregels uit het Bkl of de provinciale verordening, of omdat de nieuwe materiele regels daarom vragen, worden de regels voor milieubelastende activiteiten uit afdeling 22.3 omgevingsplan van rechtswege en bestaande milieuregelgeving binnen de gemeente, aangevuld en aangepast. Alleen in deze gevallen worden nieuwe regels gesteld. Ook hier geldt een beleidsneutrale omzetting als uitgangspunt, waarbij in principe geen nieuwe/andere regels voor milieubelastende activiteiten worden gesteld dan nu aanwezig.