

Staalkaart Bodembeheer

MODULE A1: AANVULLINGSBESLUIT - ALGEMENE TOELICHTING OP DE VARIANTEN

Conceptversie 1.0 – december 2021



INTRODUCTIE	3
ONTWERPVRAGEN OMGEVINGSPLAN	4
Stap 1: Wat wil ik regelen in het omgevingsplan?	4
1.1 Zijn er kaders opgenomen in de omgevingsvisie of in een programma die van belang zijn voor het bodembeheer?	4
1.2 Wat zijn de doelen van de gemeente op het gebied van bodembeheer?	5
1.3 Voor welke bodemthema's en -activiteiten wil de gemeente regels stellen?	5
1.4 Wil de gemeente omgevingswaarden vaststellen?	7
Stap 2: Wat moet en kan ik regelen in het omgevingsplan?	7
2.1 Hebben Rijk of provincie regels gesteld over bodembeheer?	7
2.2 Zijn er delen in de lokale verordeningen die gaan over bodembeheer?	7
2.3 Bevat de bruidsschat regels over bodembeheer?	8
Stap 3: Hoe wil ik een activiteit regelen?	8
3.1 Wordt de toelating van activiteiten (op een locatie) geregeld en zo ja hoe?	9
3.2 Hoe worden de regels gegroepeerd?	9
3.3 Welk type regel wordt gebruikt?	10
3.4 Zijn de regels voor het grondgebied uniform?	12
3.5 Wie is de normadressaat?	13
3.6 Zijn er andere begrippen toegepast dan de begripsbepalingen in de wet of de amvb's?	13
3.7 Is overgangsrecht noodzakelijk?	13
VARIANTEN	14
Generieke variant	14
Alternatieve variant 1	15
Alternatieve variant 2	15
VOORBEELDREGELS	16

INTRODUCTIE

Deze module (algemene toelichting op de varianten) is een onderdeel van de staalkaart Bodembeheer - deel A: Aanvullingsbesluit. Deze module dient daarom in samenhang met module I1 (introductie en leeswijzer) en I2 (begripsbepalingen) en één of meer van de modules A2 tot en met A9 (over verschillende activiteiten) te worden gelezen.

In deel A van de staalkaart Bodembeheer zijn voorbeeldregels opgenomen voor het omgevingsplan waarmee invulling wordt gegeven aan:

- de instructies die met het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (hierna: Aanvullingsbesluit bodem) zijn toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- de mogelijkheden die het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) biedt om maatwerkregels te stellen over de activiteiten waarvoor het Aanvullingsbesluit bodem regels heeft toegevoegd aan het Bal; en
- de mogelijkheden om af te wijken van de regels van de bruidsschat (omgevingsplan van rijkswege) die met het Aanvullingsbesluit bodem zijn toegevoegd aan het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Uitgangspunt voor deze staalkaart is dat alleen voorbeeldregels in de structuur van het casco zijn gezet die gaan over onderwerpen die in circa 80% van de gemeenten aan de orde zijn. Dat betekent dat in deze staalkaart geen voorbeeldregels zijn opgenomen over:

- het toepassen van mijnsteen en vermengde mijnsteen in de aangewezen gebieden in Limburg; en
- het verrichten van bodemsaneringen in het gebied De Kempen (voorheen projectgebied De Kempen uit het Besluit uniforme saneringen).

Ook de milieubelastende activiteiten op of in de bodem brengen van meststoffen en grondbank en grondreinigingsbedrijf vallen buiten het toepassingsbereik van deze staalkaart. De eerste omdat de Minister van LNV daarvoor bevoegd gezag is, de tweede omdat die activiteit weliswaar onderdeel uitmaakt van het Aanvullingsbesluit bodem, maar meer overeenkomsten heeft met de andere milieubelastende activiteiten die al in het Bal zijn geregeld.

Deze toelichting (voorliggende module) beschrijft de verschillende varianten die mogelijk zijn voor het opnemen van regels in het omgevingsplan over bodembeheer. Daarbij worden voor de activiteiten die in deze staalkaart worden behandeld, de drie stappen doorlopen van de [online tool ontwerpvrAGEN](#) omgevingsplan van de VNG. Iedere gemeente zal deze stappen zelf moeten doorlopen als ze regels over deze activiteiten wil stellen of wijzigen. De voorbeeldregels over de verschillende activiteiten in het omgevingsplan en de daarbij behorende toelichting zijn opgenomen in de modules A2 t/m A9.

ONTWERPVRAGEN OMGEVINGSPLAN

De VNG heeft met de [Handleiding ontwerptool omgevingsplan](#) een hulpmiddel gemaakt waarmee in de volgende drie stappen per activiteit gestructureerd keuzes kunnen worden gemaakt bij het uitwerken van regels voor het omgevingsplan:

1. Wat wil ik regelen in het omgevingsplan?
2. Wat moet en kan ik regelen in het omgevingsplan?
3. Hoe wil ik een activiteit regelen?

Stap 1: Wat wil ik regelen in het omgevingsplan?

Het is voor de planmaker relevant om de kaders op het gebied van bodembeheer goed te kennen voordat daarover regels worden opgenomen in het omgevingsplan. Daarbij komen de hieronder weergegeven vragen aan bod.

1.1 Zijn er kaders opgenomen in de omgevingsvisie of in een programma die van belang zijn voor het bodembeheer?

De omgevingsvisie is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Rijk, provincies en gemeenten stellen ieder een omgevingsvisie vast: een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. In omgevingsvisies kunnen doelstellingen zijn opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van een omgevingsplan.

De omgevingsvisie van de gemeente kan bijvoorbeeld gaan over de omgang met diffuus lood in de bodem of het ambitieniveau van de gemeente over de bodemkwaliteit (verbeteren of niet laten verslechteren), waarbij ook de visie van de GGD vanuit een oogpunt van gezondheid van belang is.

Ook het programma is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Een programma bevat de uitwerking van beleid of maatregelen om aan omgevingswaarden of andere doelstellingen te voldoen. Een programma bindt alleen het bestuur zelf. Een programma is een totaalpakket aan maatregelen en afspraken. De gemeente kondigt juridische maatregelen aan in een programma, maar stelt deze maatregelen vast in een omgevingswaarde of regels voor activiteiten in het omgevingsplan. Gedacht kan worden aan een programma voor de aanpak van diffuus lood met bijvoorbeeld een subsidieregeling en strengere normen voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem bij wonen met tuin. De op moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgestelde en goedgekeurde plannen voor gebiedsgericht grondwaterbeheer op grond van artikel 55d Wet bodembescherming vallen onder het overgangsrecht (artikel 3.2 aanhef en onder f, Aanvullingswet bodem) en krijgen na vier jaar de juridische vorm van een onverplicht programma (artikel 3.5, eerste lid Aanvullingswet bodem).

In deze staalkaart is geen voorbeeld voor regels over een programma uitgewerkt.

1.2 Wat zijn de doelen van de gemeente op het gebied van bodembeheer?

Het omgevingsplan wordt vastgesteld met het oog op de maatschappelijke doelen (art. 1.3 Ow). Het is niet nodig om deze doelen één-op-één over te nemen in het omgevingsplan. De gemeente kan wel verduidelijken waarop het omgevingsplan is gericht: welke doelen door de gemeente worden nagestreefd via het omgevingsplan, met het oog op de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet. Zo'n gespecificeerde doelstelling kan ook per locatie verschillen. Deze uitwerking kan worden aangepast voor eigen gebruik in het omgevingsplan. Dat is overigens niet verplicht; als in het omgevingsplan geen uitwerking van de doelen is opgenomen, gelden de maatschappelijke doelen van de wet.

In de voorbeeldregels zijn aannames gedaan over wat mogelijke beleidsambities zijn, variërend van een zo goed mogelijke bodemkwaliteit bereiken in het hele grondgebied, bijvoorbeeld in een overwegend schoon gebied met slechts enkele verontreinigingen, tegenover het kosteneffectief omgaan met aanwezige bodemverontreiniging, bijvoorbeeld in een diffuus verontreinigde historische binnenstad.

1.3 Voor welke bodemthema's en -activiteiten wil de gemeente regels stellen?

Als de gemeente een bepaald onderwerp naar zich toe wil trekken is de vervolgvraag welke instrumenten de gemeente daarvoor wil inzetten. Regels opnemen in het omgevingsplan is een manier om beleidsdoelstellingen te bereiken, maar er zijn ook andere instrumenten denkbaar, zoals voorlichting of financiële instrumenten (subsidies, leges). Als de keuze is gevallen op het stellen van regels in het omgevingsplan is de volgende vraag welk type regels dat dan zouden moeten zijn.

Met het Aanvullingsbesluit bodem heeft het Rijk over de volgende milieubelastende activiteiten al regels gesteld in het Bal:

- graven in bodem;
- saneren van bodem;
- opslaan van grond of baggerspecie;
- toepassen van bouwstoffen; en
- toepassen van grond of baggerspecie.

Uitgangspunt is dat een gemeente over deze activiteiten geen regels hoeft te stellen in het omgevingsplan. De direct werkende rijksregels zullen over het algemeen afdoende zijn en de gemeente kan zich beperken tot de VTH taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving). Alleen als de algemene rijksregels van het Bal lokaal knellen of niet tot de gewenste uitkomsten leiden, zal het nodig kunnen zijn om met maatwerkregels in het omgevingsplan daarvan af te wijken. De gemeente kan met maatwerkregels binnen de gestelde kaders de regels van het Bal aanvullen of daarvan afwijken.¹ Afhankelijk van de gestelde doelen en ambities zal de gemeente van deze mogelijkheid gebruik maken. Als een gemeente al beleid heeft op het gebied van bodembeheer, bijvoorbeeld vastgelegd in een nota bodembeheer, of

¹ Voor die kaders wordt verwezen naar het informatieblad over de mogelijkheden voor het stellen van maatwerkregels in een omgevingsplan en de randvoorwaarden daarvoor op de website van bodembeheer van de toekomst. Daarnaast kunnen de instructieregels relevant zijn bij het uitwerken van de maatwerkregels (zie hieronder).

specifieke bodemregels heeft in een verordening, en de gemeente de uit dat beleid voortvloeiende lokale regels wil voortzetten, zal de gemeente die regels moeten omzetten naar (maatwerk)regels in het omgevingsplan of naar nieuwe beleidsregels.

Voor de volgende activiteiten heeft het Rijk instructieregels gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving:

- bouwen van een bodemgevoelig gebouw op verontreinigde bodem;
- nazorg na saneren van bodem; en
- toepassen van grond of baggerspecie.

De gemeente zal met het omgevingsplan invulling moeten geven aan deze instructieregels. De gemeente kan voor die activiteiten meer of andere regels stellen, zolang in ieder geval aan de gegeven instructies wordt voldaan. Naast het Rijk kan ook de provincie instructieregels hebben gesteld voor regels in het omgevingsplan. Ook aan die instructieregels moet worden voldaan.

Verder zijn met het Aanvullingsbesluit bodem regels toegevoegd aan de bruidsschat (omgevingsplan van rijkswege) over:

- bouwen van een bodemgevoelig gebouw op verontreinigde bodem;
- nazorg na saneren van de bodem;
- kleinschalig graven in bodem; en
- activiteiten op een locatie met historische bodemverontreiniging zonder onaanvaardbaar risico.

Over deze regels kan de gemeente keuzes maken: wijzigen, aanvullen of intrekken. Daarbij moeten wel de instructieregels worden nageleefd als die zijn gesteld voor de desbetreffende activiteit.

Tot slot kan een gemeente (autonoom) regels stellen over activiteiten waarvoor geen regels zijn gesteld op grond van de Omgevingswet, zoals regels ter bescherming van aanwezige kabels en leidingen in de ondergrond of regels over voormalige stortplaatsen.

Voor de hiervoor genoemde activiteiten waarvoor algemene rijksregels (in het Bal), instructieregels (Bkl) en bruidsschatregels (in het Invoeringsbesluit Omgevingswet) gelden, zijn in deze staalkaart voorbeeldregels opgenomen.

Aan de regels kunnen of moeten werkingsgebieden worden gekoppeld. Het werkingsgebied kan het gehele grondgebied van de gemeente zijn of een bepaald gebied, object of een bepaalde locatie. Zo moet de gemeente volgens hoofdstuk 5 van het Bkl een bodembeheergebied aanwijzen bij het stellen van soepelere maatwerkregels over de kwaliteitseisen die gelden voor het toepassen van grond en baggerspecie (dit was voorheen geregeld via het gebiedsspecifieke toetsingskader uit het Besluit bodemkwaliteit).

Een ander voorbeeld is het 'op maat maken' van de instructieregel over nazorg. De bruidsschatregel over nazorg kan door de gemeente worden aangepast en gekoppeld aan de nazorglocaties, zodat de regel in de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-IV) en daarin het nieuwe omgevingsloket alleen zichtbaar is voor die locaties.

Naast de genoemde activiteiten zijn in deze staalkaart ook voorbeeldregels



uitgewerkt voor het veranderen van het gebruik van een bodemgevoelige locatie in relatie tot de kwaliteit van de bodem binnen de regels van het omgevingsplan. Als een voormalig fabrieksterrein gebruikt gaat worden voor een woning met tuin en beide functies zijn toegelaten volgens het omgevingsplan en er is geen omgevingsvergunning vereist voor het bouwen, is het bijvoorbeeld zinvol dat de gemeente hiervan vooraf op de hoogte wordt gesteld.

1.4 Wil de gemeente omgevingswaarden vaststellen?

In het Casco is een aantal voorbeelden van omgevingswaarden opgenomen. Voor bodembeheer zouden omgevingswaarden kunnen worden uitgewerkt voor bijvoorbeeld lood in de bodem op gevoelige locaties of voor de grondwaterkwaliteit. In deze staalkaart Aanvullingsbesluit bodem zijn geen omgevingswaarden uitgewerkt. Voor een uitgebreide toelichting op dit onderwerp verwijzen wij naar paragraaf 2.4 van de staalkaart bestaande woonwijk.

Stap 2: Wat moet en kan ik regelen in het omgevingsplan?

In de tweede stap worden de onderwerpen vastgesteld waarover het bestuur regels wil of moet stellen. De hieronder weergegeven vragen worden daarbij beantwoord.

2.1 Hebben Rijk of provincie regels gesteld over bodembeheer?

Bij het uitwerken van regels over bodembeheer voor het omgevingsplan moet worden nagegaan of het Rijk of de provincie kaders heeft gesteld. Dit kunnen bijvoorbeeld instructieregels, regels over activiteiten of omgevingswaarden zijn. In de juridische frames die voor de verschillende activiteiten in het bodembeheer zijn opgesteld, zijn deze kaders uitgewerkt. De frames geven per activiteit een duidelijk overzicht van de rijksregels en duiden de mogelijkheden voor gemeenten om (maatwerk)regels te stellen in het omgevingsplan. Daarnaast is er een informatieblad over de mogelijkheden voor het stellen van maatwerkregels in een omgevingsplan en de randvoorwaarden daarvoor. Deze frames en het informatieblad zijn te vinden op de website van bodembeheer van de toekomst².

2.2 Zijn er delen in de lokale verordeningen die gaan over bodembeheer?

Als regels van een verordening, andere regelgeving of beleidsregels betrekking hebben op de leefomgeving, zal moeten worden beoordeeld of die regels moeten of kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan (art. 2.1 Omgevingsbesluit). De bouwverordening bevat bijvoorbeeld op grond van de Woningwet regels over bouwen op verontreinigde bodem en kan regels bevatten over vrijstelling of ontheffing van bodemonderzoek. Een ander voorbeeld zijn de lokale maximale waarden voor toepassen van grond en baggerspecie die zijn opgenomen in de nota bodembeheer (gebiedsspecifiek beleid). De gemeente die dergelijke regels (beleidsneutraal) in stand wil houden, zal deze regels moeten omzetten naar het omgevingsplan. De afweging moet worden gemotiveerd en de resultaten ervan worden in de regels en de toelichting verwerkt.³

² <https://www.samendediepte.nl/bodembeheer-van-de-toekomst>

³ Volgens artikel 3.5, tweede lid, van de Aanvullingswet bodem maken de kaarten van gemeenten met gegevens over de kwaliteit en functie van de bodem wel al deel uit van het omgevingsplan van rijkswegen.

De gemeenten die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet bevoegd gezag waren voor de Wet bodembescherming, hebben vaak een Verordening bodemsanering met aanvullende regels over gegevens die moeten worden verstrekt bij een melding van een bodemsanering, het saneringsplan, het evaluatieverslag en het nazorgplan. Een dergelijke verordening kent verschillende benamingen, bijvoorbeeld lokaal bodemsaneringsbeleid, maar maakt soms ook deel uit van de gemeentelijke nota bodembeheer.

Een gemeente met een dergelijke verordening zal moeten beoordelen of de inhoud daarvan wordt omgezet naar maatwerkregels in het omgevingsplan. Deze maatwerkregels zijn dan aanvullend op de regels in het Bal over het verstrekken van gegevens en bescheiden over saneringen en zouden kunnen worden verlangd in verband met specifieke lokale omstandigheden die van belang zijn bij de beoordeling van (de naleving van) de activiteit.

De gemeenten die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet geen bevoegd gezag Wet bodembescherming waren, hebben een dergelijke verordening uiteraard niet. Maar de provincie kan wel aanvullende regels hebben gesteld in de provinciale milieuverordening. Bij de zogenaamde warme overdacht van bodemtaken van de provincie naar de gemeenten kan dit een onderwerp van gesprek zijn en kan de gemeente besluiten om onderdelen van die aanvullende regels uit de Provinciale milieuverordening op te nemen als regels in het omgevingsplan.

2.3 Bevat de bruidsschat regels over bodembeheer?

Met het Invoeringsbesluit Omgevingswet (aangevuld met het Aanvullingsbesluit bodem) worden regels toegevoegd aan het omgevingsplan van rijkswege (tijdelijk deel van het omgevingsplan). Dit worden ook wel de bruidsschatregels genoemd. Gemeenten hebben de vrijheid om deze regels in stand te laten of te wijzigen, uiteraard binnen de voorwaarden van de instructieregels uit het Bkl en/of de omgevingsverordening. Omdat de regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan uiterlijk eind 2029 moeten zijn opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan, is het van belang dat de gemeente die deze regels wil voortzetten deze overzet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Ook op het gebied van het bodembeheer zijn er bruidsschatregels voor verschillende activiteiten. In de juridische frames is per activiteit aangegeven of er regels over zijn gesteld in de bruidsschat. Deze frames zijn te vinden op de website van [bodembeheer van de toekomst](#).

Stap 3: Hoe wil ik een activiteit regelen?

Deze stap heeft een meer wetgevingstechnisch karakter. Omdat de Omgevingswet veel nieuwe instrumenten en regeltechnieken kent in vergelijking met het bestemmingsplan, is het zinvol en noodzakelijk hierbij stil te staan. Uitgangspunt voor deze staalkaart is dat de beschikbaarheid van nieuwe instrumenten niet betekent dat deze ook per se worden toegepast. Toepassing van een instrument is aan de orde als dat ook een bijdrage levert aan het doel of de doelen van de gemeente.

In deze stap worden de hieronder weergegeven vragen beantwoord.

3.1 Wordt de toelating van activiteiten (op een locatie) geregeld en zo ja hoe?

Artikel 2.4 Ow bepaalt dat voor het hele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan moet worden opgesteld met regels over de fysieke leefomgeving. Die regels *kunnen* worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 Ow). Die regels *moeten* worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Ow).

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan op verschillende manieren worden bereikt. Daarbij is het niet per se nodig om de verschillende functies (wonen, industrie, horeca, agrarisch, recreatie, monument etc.) in het omgevingsplan toe te delen aan locaties (in het huidige jargon 'de bestemmingen') en daaraan (specifieke) regels te koppelen. Een evenwichtige toedeling kan ook worden bereikt met (algemene) regels over activiteiten en die regels te koppelen aan bepaalde werkingsgebieden.

Voorbeeld

De gemeente wil geen moestuinen binnen een afstand van 10 m vanaf spoorwegen. Dit in verband met gezondheidsrisico's doordat in de bodem langs spoorwegen vaak metalen worden aangetroffen die in geteelde gewassen terecht kunnen komen. Dat doel kan de gemeente op twee manieren bereiken:

1. Met functietoedeling (onder de Wro heet dat 'bestemmen').
Door het toedelen van de functie 'spoorverkeer' aan locaties binnen een afstand van 10 m vanaf spoorwegen en het niet toelaten van moestuinen op locaties waaraan de functie 'spoorverkeer' is toebedeeld (dat is de 'klassieke' manier van regelen met een bestemmingsplan).
2. Met regels over de activiteit.
Door het opnemen in het omgevingsplan van (algemene) regels over de activiteit 'het telen van gewassen'. Een regel kan het 'telen van gewassen verbieden' op locaties binnen 10 m vanaf een spoorweg. Die locaties worden in het omgevingsplan aangewezen of geometrisch begrensd en worden dan ook wel werkingsgebieden genoemd. De regel die 'het telen van gewassen' verbiedt, geldt dan alleen in die werkingsgebieden.

De gemeente zal met het oog op de doelen die zij zichzelf heeft gesteld en haar ambities de keuze moeten maken met welk type regels die het beste bereikt kunnen worden. In deze staalkaart is gekozen voor regels over activiteiten die soms zijn gekoppeld aan een bepaald werkingsgebied. Die aanpak sluit het beste aan bij de instructieregels in het Bkl, de algemene regels in het Bal en de bruidsschatregels in het Aanvullingsbesluit bodem.

3.2 Hoe worden de regels gegroepeerd?

In deze staalkaart zijn de voorbeeldregels gegroepeerd rondom de activiteiten die bij stap 1 zijn opgesomd. In het Casco komen de regels op verschillende plaatsen terecht. Daarbij is aangesloten bij de gekozen indeling van de bruidsschat (regels die met het Invoeringsbesluit Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit bodem worden toegevoegd aan het tijdelijk deel van het omgevingsplan). Dat betekent dat de voorbeeldregels over het bouwen op verontreinigde bodem terecht komen in de afdeling over bouwactiviteiten en de regels over het saneren van de bodem in de afdeling over milieubelastende activiteiten.

3.3 Welk type regel wordt gebruikt?

De keuze kan worden gemaakt om voor een bepaald onderwerp geen regels te stellen. Dit is aan de orde als de beleidsdoelstellingen met een ander beleidsinstrument kunnen worden bereikt. Het kan ook zijn dat het onderwerp al is geregeld in rijksregels (Bal). Over het algemeen zal er voor de gemeente dan geen reden zijn om zelf hierover regels te stellen in aanvulling op of afwijking van die rijksregels. Er is ook geen reden om regels te stellen als de gemeente daartoe niet verplicht is (er zijn geen instructieregels in het Bkl of in de omgevingsverordening) of omdat de gemeente van mening is dat het onderwerp voldoende wordt gereguleerd door het privaatrecht.

Als besloten wordt om wel regels te stellen komt de vraag op welk type regel dan wordt gebruikt.

Op grond van de Omgevingswet komen regels over activiteiten in de volgende vormen voor:

- Specifieke zorgplicht
In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen. In het omgevingsplan kan een zorgplicht specifiek worden gemaakt. Zie bijvoorbeeld de specifieke zorgplicht in artikel 22.44 van de bruidsschat die met het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt toegevoegd aan het omgevingsplan van rijkswege. Dat artikel kan de gemeente wijzigen of aanvullen.
- Algemene regels
De gemeente regelt een activiteit met algemene regels waarin concrete verplichtingen zijn opgenomen waaraan eenieder die de activiteit verricht moet voldoen. Een voordeel hiervan is dat de initiatiefnemer van tevoren precies weet wat er van hem/haar verwacht wordt. Dit leidt tot minder vragen aan de balie en misverstanden in de uitvoeringspraktijk. Algemene regels leveren bovendien minder regeldruk op dan vergunningplichten. Wel betekent het stellen van algemene regels dat toezicht en handhaving nodig is. Het streven zou erop gericht moeten zijn om in het omgevingsplan niet meer te regelen dan nodig is. Enerzijds moet er voldoende bescherming worden gewaarborgd, anderzijds moet er ook voldoende ontwikkelingsruimte worden geboden.
Aan een algemene regel kan een gemeente een informatieplicht of een meldplicht koppelen en eventueel de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Overweegt de gemeente een informatieplicht, dan moet helder zijn wat er met de informatie gebeurt en of deze informatie niet al bij de gemeente bekend is. Een meldingsplicht biedt de gemeente de mogelijkheid om vóór het begin van de activiteit bijvoorbeeld een opleveringscontrole te doen (bijvoorbeeld beoordelen van onderzoeksrapporten die bij de melding zijn verstrekt) of een maatwerkvoorschrift op te leggen. Met een maatwerkvoorschrift kan de gemeente bijvoorbeeld specifieke aanvullende eisen stellen of omgekeerd de algemene regels versoepelen. De mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift moet de gemeente dan wel expliciet in haar omgevingsplan geregeld hebben (artikel 4.5 Ow). Voor de regels die met de bruidsschat worden toegevoegd aan het omgevingsplan van rijkswege voorziet artikel 22.45 van de bruidsschat al in de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Als de

algemene regels goed zijn afgestemd op de activiteit en het gebied waar de regel geldt, zal het overigens niet vaak noodzakelijk zijn een maatwerkvoorschrift te stellen.

- Vergunningplicht

Het instellen van een vergunningplicht is een geschikt instrument voor activiteiten die niet veel voorkomen en waarbij een voorafgaande toetsing wenselijk is. Als wordt gekozen voor een vergunningplicht moeten de volgende zaken worden geregeld: duidelijke omschrijving van de vergunningplichtige activiteit, eventueel een aanduiding van het gebied waar de vergunningplicht geldt, de aanvraagvereisten en de beoordelingsregels op basis waarvan het bevoegd gezag afweegt of de vergunning kan worden verleend en welke voorschriften daaraan moeten worden verbonden.

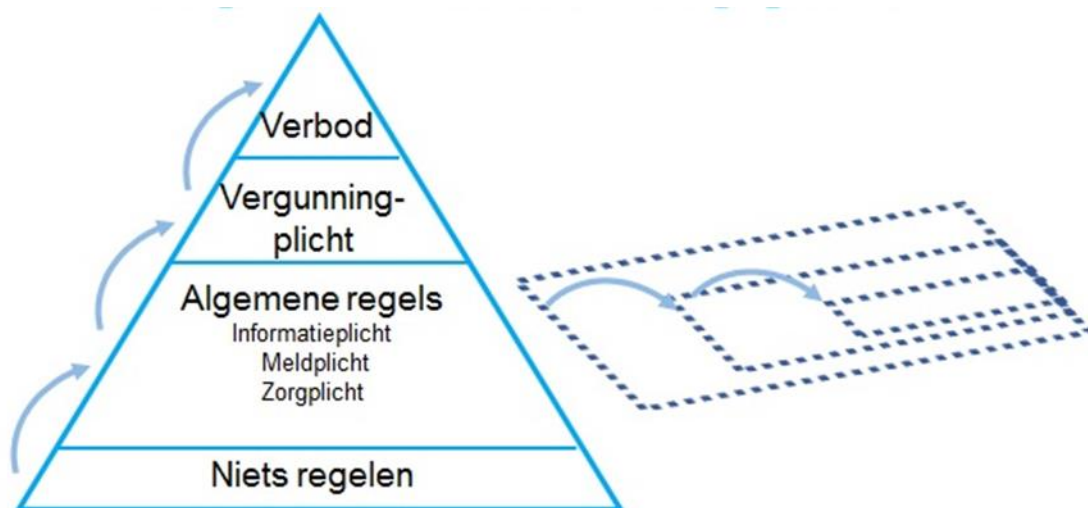
De beoordelingsregels kunnen betrekking hebben op onderwerpen die niet objectief bepaalbaar zijn en waarbij aan het college van burgemeester en wethouders beoordelingsruimte toekomt. Het is dan noodzakelijk om dit expliciet in de regels tot uitdrukking te laten komen. Dit kan via de toevoeging 'naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders'. Deze toevoeging stelt de rechter in staat een marginale toets uit te voeren. Andersom geldt dat zonder deze toevoeging de rechter de beoordelingsregel vol zal toetsen.

Gelet op de uitgangspunten van de Omgevingswet zoals het verbeteren van de voorspelbaarheid, en snellere besluitvorming, heeft het de voorkeur om een activiteit via algemene regels te reguleren in plaats van een vergunningplicht. Het moet dan wel om eenvoudig toepasbare regels gaan. Zo moet er geen specialistische kennis nodig zijn om te beoordelen of aan de regels wordt voldaan. Ook moet het niet gaan om regels waarbij sprake is van beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag. Deze staalkaart bevat diverse algemene regels die aan deze voorwaarden voldoen. Merkt een gemeente dat er veel dezelfde activiteiten worden aangevraagd en dat zij vervolgens steeds dezelfde voorschriften daaraan verbindt, dan kunnen deze waarschijnlijk omgezet worden in algemene regels.

- Activiteit verbieden

In het omgevingsplan kan ook een verbod worden opgenomen. Dit betreft geen absoluut verbod: een absoluut verbod is in het omgevingsplan niet mogelijk, omdat er altijd een verzoek kan worden gedaan om met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit af te wijken van zo'n in het omgevingsplan opgenomen verbod.

Deze verschijningsvormen worden bij het opstellen van een omgevingsplan als voorkeursvolgorde gebruikt. Voor ieder vraagstuk wordt steeds bovenaan de lijst begonnen. Dat betekent dat een vergunningplicht in het omgevingsplan pas aan de orde is als de daaraan voorafgaande vormen voor het onderwerp niet volstaan. Deze voorkeursvolgorde wordt door de VNG ook wel tot uitdrukking gebracht met het volgende figuur, waarbij je onderaan in de figuur start.



Figuur: regelkwalificatie en werkingsgebied:

Naast de regelkwalificatie (de soort regel zoals weergegeven in de piramide) is ook het werkingsgebied dat bij de regels hoort van belang. Dat is in het rechterdeel van bovenstaande figuur schematisch weergegeven. Zo heeft het toelaten van een activiteit op een specifieke locatie tot gevolg dat op overige locaties een vergunningplicht geldt voor die activiteit. De hierboven verbeelde piramide moet dan ook altijd in combinatie met de werkingsgebieden worden toegepast. Daarbij geldt dat de voorkeursvolgorde van de werkingsgebieden loopt van gemeentebreed, naar gebiedsspecifiek, naar locatiespecifiek.

Voor de diverse activiteiten in deze staalkaart komen diverse regelkwalificaties aan de orde. Zo zijn in deel III met de voorbeeldregels voor activiteiten zowel algemene regels als meldings- en informatieplichten opgenomen.

3.4 Zijn de regels voor het grondgebied uniform?

Het heeft de voorkeur om wat uniform kan, ook uniform te regelen in het omgevingsplan, dus voor het hele grondgebied. Dit voorkomt het uiteenlopen van regels en begrippen voor vergelijkbare activiteiten en situaties in verschillende deelgebieden.

In het omgevingsplan kan het echter nodig zijn om specifieke werkingsgebieden te koppelen aan de regels. Een voorbeeld is het aanwijzen van een bodembeheergebied waarbinnen het gebiedsspecifieke toetsingskader (straks in de vorm van maatwerkregels) voor toepassen van grond en baggerspecie van toepassing is. Daarnaast kan het *wenselijk* zijn om specifieke werkingsgebieden aan regels te koppelen. Dit is het geval bij een aantal bruidsschatregels die met het Aanvullingsbesluit bodem worden toegevoegd aan het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Deze zijn algemeen gesteld en gelden voor het hele grondgebied. Soms is echter uit de inhoud van de regel af te leiden dat de regel alleen is bedoeld voor bepaalde gebieden of locaties. Bijvoorbeeld de bruidsschatregels over kleinschalig graven in de bodem in gebieden waarvan de bodem boven de interventiewaarde verontreinigd is, bruidsschatregels over nazorg na saneren en bruidsschatregels over activiteiten op een locatie met een historische verontreiniging zonder onaanvaardbaar risico (beschikte ernst, geen spoedlocaties).

Het koppelen van werkingsgebieden aan de regels is een belangrijk element van het omgevingsplan. Door deze koppeling is een regel in het DSO-lv alleen zichtbaar op de locaties waar deze werking heeft.

3.5 Wie is de normadressaat?

De normadressaat is degene tot wie de norm zich richt. Bij de regels in het omgevingsplan is de hoofdregel dat de normadressaat degene is die de activiteit verricht. In deze staalkaart hebben we vooral te maken met maatwerkregels op het Bal. Dit betekent dat artikel 2.10 Bal hierbij relevant is. Ook hierin is bepaald dat aan de regels wordt voldaan door degene die de activiteit verricht. Artikel 2.10 Bal voegt hieraan toe dat diegene zorg draagt voor de naleving van de regels over de activiteit. Op artikel 2.10 Bal zelf is geen maatwerk mogelijk. Onder 'degene die de activiteit verricht' wordt begrepen degene die (economische) zeggenschap heeft over die activiteit. Daarbij gaat het zowel om het daadwerkelijk kunnen starten van die activiteit als het zo nodig aanpassen of zelfs staken daarvan. Degene die de activiteit verricht kan zowel een natuurlijke persoon zijn, als een rechtspersoon.⁴

3.6 Zijn er andere begrippen toegepast dan de begripsbepalingen in de wet of de amvb's?

Bij het opstellen van de staalkaart is aangesloten bij de begrippen die al in de Omgevingswet, de amvb's en de Omgevingsregeling zijn gehanteerd. Dat de begrippen uit de Omgevingswet van toepassing zijn op het omgevingsplan is al vastgelegd in de Omgevingswet zelf (art. 1.1 Ow). Het is dus niet nodig dat deze begrippen opnieuw in het omgevingsplan gedefinieerd worden. In aanvulling daarop zijn de definities van de begrippen in de amvb's en Omgevingsregeling van toepassing verklaard in de voorbeeldregels van het casco (artikel 1.1). En ook de bruidsschat voorziet in een artikel waarmee de begripsbepalingen van de amvb's en de omgevingsregeling van toepassing worden verklaard (artikel 1.1). Aanbevolen wordt om deze bepaling in het omgevingsplan op te nemen. In de voorbeeldregels in deze staalkaart (deel III) is een iets afwijkende bepaling opgenomen waarbij wordt uitgegaan van een dynamische verwijzing naar de begripsomschrijvingen in de amvb's en Omgevingsregeling in plaats van de statische verwijzing van de bruidsschat waarbij alleen de begripsbepalingen die op de dag van de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn opgenomen in de amvb's en de Omgevingsregeling van toepassing zijn.

3.7 Is overgangsrecht noodzakelijk?

In de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem is voorzien in overgangsrecht voor situaties die onder de Wet bodembescherming, het Besluit uniforme saneringen en het Besluit bodemkwaliteit vielen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Verwacht wordt dat in het omgevingsplan geen aanvullend overgangsrecht nodig is maar voor specifieke situaties zal dat wel moeten worden beoordeeld.

⁴ Zie paragraaf 2.3.2 van de nota van toelichting bij het Bal (Stb. 2018, 293).

VARIANTEN

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet waren er al rijksregels op het gebied van het bodembeheer. Gemeenten kunnen de invoering van de Omgevingswet aangrijpen om beleidsvernieuwingen door te voeren, maar het kan ook zo zijn dat gemeenten de regels zonder wijzigingen willen omzetten naar het omgevingsplan. Daarom zijn in deze staalkaart voor de verschillende activiteiten verschillende varianten uitgewerkt: een generieke variant en twee alternatieve varianten.

Met de alternatieve varianten maakt een gemeente gebruik van de juridische mogelijkheden van de Omgevingswet voor lokaal maatwerk. De varianten in deze staalkaart laten zien wat er kan en hoe dat kan, maar zijn er niet om deze nieuwe mogelijkheden te promoten. Waarschijnlijk is er niet één variant die naadloos aansluit op het beleid en grondgebied van een hele gemeente. Er zullen als gevolg van gebiedskenmerken, functies en gebieds- of functieafhankelijke beleidskeuzes of ambities verschillende combinaties van varianten ontstaan in de omgevingsplannen van gemeenten. In de juridische frames is het volledige overzicht weergegeven van de beleidsruimte die een gemeente heeft, er zijn meer mogelijkheden dan in deze staalkaart zijn uitgewerkt.

Met de aanduiding van de varianten is niet beoogd een waardeoordeel te vellen. Het ene alternatief is dus niet beter dan het andere alternatief. Een gemeente kan goede argumenten hebben om te kiezen voor de ene of de andere variant. De keuze voor een variant is het resultaat van brede en integrale afwegingen waarbij voor de ene gemeente andere belangen prevaleren dan voor een andere gemeente.

Generieke variant

De **generieke variant** is bedoeld voor gemeenten waarvoor voortzetting van het rijksbeleid prima past. Voor die gemeenten biedt dat beleid voldoende bescherming voor milieu, gezondheid en natuur en biedt daarnaast voldoende ruimte om de fysieke leefomgeving te benutten voor de gewenste ontwikkelingen.

Voor een gemeente die op grond van het voorheen geldende recht al eigen bodembeleid had en dat beleid (beleidsneutraal) wil voortzetten, is de generieke variant niet geschikt. Die gemeente zal beter kunnen kiezen voor een variant waarmee het bestaande beleid en de bestaande regels kunnen worden voortgezet. Een uitzondering geldt voor het gebiedsspecifieke beleid dat onder het regime van het Besluit bodemkwaliteit tot stand is gebracht. Volgens artikel 3.5, tweede lid, van de Aanvullingswet bodem maken gebiedsspecifiek beleid (artikel 44 Bbk) en de bodemfunctieklassenkaart (artikel 55 Bbk) namelijk al deel uit van het omgevingsplan van rijkswege.

De generieke variant betekent dat de regels zoveel mogelijk ongemoeid blijven. Er worden geen maatwerkregels in het omgevingsplan opgenomen over de milieubelastende activiteiten die met het Aanvullingsbesluit bodem zijn toegevoegd aan het Besluit activiteiten leefomgeving. In die variant worden ook de regels van de bruidsschat (regels die tijdelijk van rijkswege deel uitmaken van het omgevingsplan) zoveel mogelijk ongewijzigd overgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, met inachtneming van de instructieregels van het Bkl en de omgevingsverordening.

Alternatieve variant 1

De **alternatieve variant 1** is bedoeld voor gemeenten die de nadruk leggen op bescherming van gezondheid en natuurwaarden en waarvoor de rijksregels die gelden voor activiteiten niet voldoende effectief zijn. Ook is deze variant bedoeld voor gemeenten die extra gegevens of bodemonderzoek verlangen voordat een activiteit kan worden verricht. Bovenop de maatregelen en waarden die wettelijk minimaal gelden, worden extra maatregelen of strengere waarden vastgelegd in het omgevingsplan voor activiteiten. Hierbij kan worden gedacht aan een gemeente waar de gemiddelde bodemkwaliteit voldoet aan de kwaliteitsklasse wonen of zelfs beter is dan dat. Voor die gemeente met de ambitie om deze bodemkwaliteit te behouden en waar mogelijk te verbeteren, zullen de interventiewaarden bijvoorbeeld niet streng genoeg zijn als waarden voor de toelaatbare kwaliteit voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie. Die gemeente kan er dan voor kiezen om lagere waarden vast te leggen in het omgevingsplan. Aan de keuze voor deze variant moet een goede belangenafweging ten grondslag liggen. De gemeente moet niet meer gegevens en bescheiden verlangen dan nodig zijn. De gemeente zal dus bijvoorbeeld moeten afwegen of voor het bereiken van de doelstellingen ook minder belastende alternatieven kunnen worden ingezet.

Alternatieve variant 2

De **alternatieve variant 2** houdt in dat minder strenge maatregelen worden verlangd of minder strenge waarden worden vastgelegd. Deze variant is bedoeld voor gemeenten die de nadruk leggen op benutting, ruimtelijke ontwikkeling of vermindering van regeldruk voor bedrijven en waarvoor de rijksregels daartoe onvoldoende ruimte bieden. De alternatieve variant 2 zal ook bruikbaar zijn voor gemeenten waarvoor de wettelijk vastgelegde waarden voor de bodemkwaliteit te streng zijn en tot onnodig hoge kosten zouden leiden of de ruimtelijke ontwikkeling zouden verlammen. Denk aan een gemeente met een historische binnenstad waar de bodem sterk is verontreinigd door een stedelijke ophooglaag. Met uitzondering van lood zouden de (standaard) interventiewaarden voor deze gemeente te streng kunnen zijn om bijvoorbeeld te gebruiken als waarden voor de toelaatbare kwaliteit voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie. Voor lood zou de gemeente de waarden voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem kunnen koppelen aan de verschillende gebruiksfuncties.

Ook als terugsaneerwaarden bij de standaardaanpak verwijderen van verontreiniging (artikel 4.1242 Bal) zou de waarde voor de bodemfunctieklasse landbouw/natuur, wonen of industrie te streng kunnen zijn. De gemeente kan in dat geval voor een of meerdere stoffen hogere waarden vastleggen in het omgevingsplan. Voorstelbaar is dat de gemeente ter plaatse van tuinen lagere waarden vastlegt, bijvoorbeeld voor lood vanwege mogelijke schadelijke gevolgen voor de gezondheid van jonge kinderen. Op die manier zou deze variant kunnen worden gecombineerd met een alternatieve variant 1 voor bepaalde stoffen en locaties.

Ook de alternatieve variant 2 zal door de gemeente moeten worden gemotiveerd en er zal dus ook een goede belangenafweging aan ten grondslag moeten liggen.

VOORBEELDREGELS

Per activiteit zijn in de modules A2 t/m A9 voorbeeldregels in de structuur van het Casco gezet. Alleen wat aanvullend is op het Casco is daarin opgenomen (met uitzondering van artikel 1.1 die in een iets andere vorm is opgenomen). Voor elke activiteit zijn de verschillende varianten uitgewerkt om te laten zien op welke verschillende manieren in het omgevingsplan activiteiten kunnen worden geregeld. De voorbeeldregels die passen in de generieke variant zijn grijs gemarkeerd. De alternatieve varianten 1 zijn groen en de alternatieve varianten 2 zijn oranje gemarkeerd. Bij de voorbeeldregels zijn in de modules ook artikelsgewijze toelichtingen opgenomen met de bijpassende markeringen.

In de voorbeeldregels zijn de waarden voor de verschillende normen open gelaten. Het is aan de gemeente om deze waarden in te vullen bij het vormgeven van het omgevingsplan. De ingevulde waarden moet de gemeente wel motiveren en zullen dus bijvoorbeeld op onderzoek moeten zijn gebaseerd. Daar waar de wetgeving kaders bevat voor deze waarden en de speelruimte van de gemeente dus is ingeperkt, is dat aangegeven. Een voorbeeld is het vaststellen van de waarden voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie. Een gemeente moet bij het vaststellen van die waarden blijven binnen de maximaal toelaatbare waarden van bijlagen Vb en XIIIb bij het Bkl. Dit om te voorkomen dat er gezondheidsrisico's voor de mens ontstaan als gevolg van de aanwezigheid van een bodemverontreiniging.

Het doel van de voorbeeldregels en de daarbij behorende toelichting is om gemeenten inspiratie te bieden om actief daarmee aan de slag te gaan. Benadrukt wordt dat het gaat om voorbeeldregels. Het staat gemeenten vrij om zowel in vorm als inhoud andere keuzes te maken.