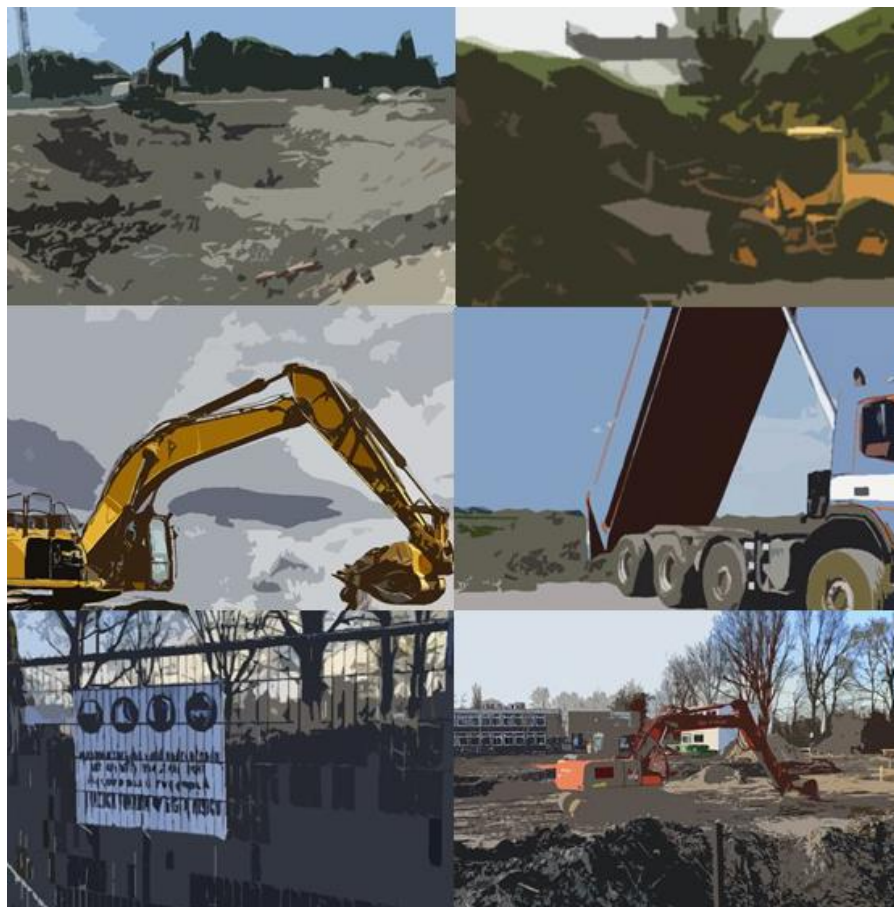


# Staalkaart

## Bodemenergie in het omgevingsplan

### MODULE II: ALGEMENE TOELICHTING OP DE VARIANTEN

Conceptversie februari 2022



<b>INTRODUCTIE</b>	<b>3</b>
<b>ONTWERPVRAGEN OMGEVINGSPLAN</b>	<b>3</b>
<b>Stap 1: Wat wil ik regelen in het omgevingsplan?</b>	<b>3</b>
1.1 Zijn er kaders opgenomen in de omgevingsvisie of in een programma die van belang zijn voor bodemenergie?	3
1.2 Wat zijn de doelen van de gemeente op het gebied van bodemenergie?	4
1.3 Voor welke bodemenergie activiteiten wil de gemeente regels stellen?	4
<b>Stap 2: Wat moet en kan ik regelen in het omgevingsplan?</b>	<b>6</b>
2.1 Hebben Rijk of provincie regels gesteld over bodemenergie?	6
2.2 Zijn er lokale verordeningen die gaan over bodemenergie?	6
2.3 Bevat de bruidsschat regels over bodemenergie?	<a href="#">76</a>
<b>Stap 3: Hoe wil ik een activiteit regelen?</b>	<b><a href="#">97</a></b>
3.1 Wordt de toelating van activiteiten (op een locatie) geregeld en zo ja hoe?	<a href="#">107</a>
3.2 Hoe worden de regels gegroepeerd?	<a href="#">109</a>
3.3 Welk type regel wordt gebruikt?	<a href="#">109</a>
3.4 Zijn de regels voor het grondgebied uniform?	<a href="#">1311</a>
3.5 Wie is de normadressaat?	<a href="#">1312</a>
3.6 Zijn er andere begrippen toegepast dan de begripsbepalingen in de wet of de amvb's?	<a href="#">1312</a>
3.7 Is overgangsrecht noodzakelijk?	<a href="#">1312</a>
<b>VARIANTEN</b>	<b><a href="#">1413</a></b>
<b>Generieke variant</b>	<b><a href="#">1413</a></b>
<b>Alternatieve variant 1</b>	<b><a href="#">1513</a></b>
<b>Alternatieve variant 2</b>	<b><a href="#">1514</a></b>
<b>VOORBEELDREGELS</b>	<b><a href="#">1514</a></b>

## INTRODUCTIE

Deze module (algemene toelichting op de varianten) is een onderdeel van de staalkaart Bodemenergie in het omgevingsplan en dient daarom in samenhang met module I (introductie en leeswijzer), module III (begripsbepalingen) en module XII (voorbeeldregels) te worden gelezen.

## 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 bodemenergie 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 bodemenergie?

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.

Ook in de transitievisie warmte van de gemeente zijn doelstellingen op het gebied van bodemenergie opgenomen waarmee de gemeente rekening moet houden. In de transitievisie warmte geeft de gemeente op wijk- en straatniveau aan hoe en wanneer gebouwen worden voorzien van duurzaam opgewekte warmte. Hiervoor dienen zij - in samenwerking met netbeheerders, provincies, rijksoverheid, woningcorporaties, bewoners en bedrijven - per wijk alternatieven voor warmtevoorziening uit werken en aan te geven welke energie infrastructuur gewenst zijn. Hoewel het klimaatakkoord spreekt over een wijkgerichte aanpak, staat het de gemeente vrij om het schaalniveau te kiezen waarop de transitievisie warmte betrekking heeft. Dit kan verschillen van straten tot dorpen. Binnen bepaalde gebieden (bijvoorbeeld een wijk) kan de gemeente vervolgens ook meerdere alternatieven (strategieën) uitrollen. Het betreft een strategisch document dat richtinggevend is ten aanzien van de verdere uitvoering en implementatie van de warmtetransitie.

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, net als de omgevingsvisie, 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 regels voor activiteiten in het omgevingsplan. Beleid voor (bodem)energie wordt op dit moment op verschillende manieren vorm gegeven. Gedacht kan worden aan een programma voor hernieuwbare energie of zogenaamde masterplannen bodemenergie, bodemenergieplannen of warmteplannen. Dit zijn voorbeelden van beleidsplannen die onder de Omgevingswet als een 'programma' kunnen worden aangemerkt. Het verdient aanbeveling het beleid op gebied van bodem(energie) en energie(transitie) zoveel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten of in samenhang op te stellen. Vaak gaat het ook om de combinatie van gebruik van open en gesloten systemen waar verschillende bevoegde gezagen voor zijn. Daarom is het ook raadzaam dat de provincie wordt betrokken bij het opstellen van beleidsplannen op het gebruik en de ordening van open en gesloten systemen in de ondergrond van de gemeente.

In deze staalkaart is geen voorbeeld voor regels over een programma uitgewerkt. Er is wel een voorbeeldregel opgenomen die verwijst naar de beleidsregels voor bodemenergie.

### **1.2 Wat zijn de doelen van de gemeente op het gebied van bodemenergie?**

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 bodembenutting bereiken in het hele grondgebied, bijvoorbeeld in een overwegend drukke ondergrond met veel bodemenergiesystemen, tegenover het beschermen van de ondergrond, bijvoorbeeld in een grondwaterbeschermingsgebied.

### **1.3 Voor welke bodemenergie 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).

Het Rijk heeft over de volgende milieubelastende activiteiten regels gesteld in het Bal:

- De aanleg en het gebruik van open bodemenergiesystemen
- De aanleg en het gebruik van gesloten bodemenergiesystemen

Met deze algemene rijksregels wordt het bestaande basis beschermingsregime vanuit

het Wijzigingsbesluit bodemenergie (WBBE) voortgezet.

De rijksregels zijn gesteld met het oog op doelmatig gebruik van bodemenergie en tegengaan van (negatieve) interferentie en ook ter bescherming van de bodem. Uitgangspunt is daarom dat een gemeente in beginsel geen aanvullende regels hoeft te stellen in het omgevingsplan.

De gemeente kan met maatwerkregels binnen de gestelde kaders de regels van het Bal aanvullen of daarvan afwijken.<sup>1</sup> 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 bodemenergie, bijvoorbeeld vastgelegd in een bodemenergieplan of beleidsregels, 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. Vanuit andere oogmerken zoals ruimtelijk inpassing en evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan de gemeente eigen decentrale regels opnemen in het omgevingsplan voor zowel open als gesloten bodemenergiesystemen.

De provincie kan instructieregels aan de gemeente hebben gesteld voor regels in het omgevingsplan over grondwaterbeschermingsgebieden. Aan die instructieregels moet in het omgevingsplan worden voldaan.

Verder zijn met Invoeringsbesluit Omgevingswet regels toegevoegd aan de bruidsschat (omgevingsplan van rijkswege) over:

- interferentiegebieden
- gesloten bodemenergiesystemen  $\geq 70$  kW

Onder de Omgevingswet moet de gemeente zelf bepalen wanneer en waar er een vergunningplicht nodig is. De gemeente moet de vergunningplicht zelf regelen in het omgevingsplan. Tot die tijd gelden de regels vanuit de bruidsschat. De bruidsschat regelt voor deze vergunning ook de aanvraagvereisten en de beoordelingsregels. Dit staat in artikel 22.3.26 van het Invoeringsbesluit (omgevingsvergunning installeren gesloten bodemenergiesysteem). De gemeente heeft tot eind 2029 de tijd om de regels van de bruidsschat over te nemen, te wijzigen of in te trekken.

Tot slot kan een gemeente (autonoom) regels stellen over activiteiten waarvoor geen regels zijn gesteld op grond van de Omgevingswet, zoals regels ter ordening van de ondergrond.

Aan de juridische regels moeten werkingsgebieden worden gekoppeld. Om omgevingsdocumenten digitaal leesbaar te maken, zijn er afspraken over het ordenen van de inhoud. Dit gebeurt onder andere door de informatie in besluiten te annoteren. Annoteren is het toevoegen of markeren van gegevens aan (onderdelen van) omgevingsdocumenten en regelingen.

Hierdoor krijgt informatie in een besluit of de regeling kenmerken waarop gefilterd kan worden. En het zorgt ervoor dat werkingsgebieden en andere gegevens op een kaart te zien zijn. Annoteren helpt ook bij de verbinding tussen toepasbare regels in

---

<sup>1</sup> 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. <https://www.samendedieptein.nl/wp-content/uploads/2020/07/60-versie-Informatieblad-Maatwerkregels-aangepast-aan-stijl-BvdT.pdf> .

vragenbomen en de juridische regels met werkingsgebieden.

Het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn (het ambtsgebied van de gemeente), maar ook een of meer delen daarvan. Regels kunnen zo per locatie (per gebied, wijk of per perceel) verschillen. De werking van regels kan zelfs tot op het niveau van een specifieke plaats, zoals een beschermingswaardige boom, worden gespecificeerd. Het koppelen van werkingsgebieden aan de regels is een belangrijk element van het omgevingsplan. Door deze koppeling is een regel alleen zichtbaar op de locaties waar deze werking heeft.

Het is ook mogelijk om gebieden aan te wijzen wanneer meerdere regels met betrekking tot verschillende activiteiten van toepassing zijn op specifieke locaties. Deze gebiedsaanwijzingen zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van het casco omgevingsplan. Hierbij is het belangrijk om in het omgevingsplan niet te snel uit te gaan van gebieden, zonder dat duidelijk is met welk oogmerk dat wordt gedaan en zonder na te gaan of dat voor het bereiken van dat oogmerk noodzakelijk is. Gelet op het brede spectrum aan activiteiten dat in het omgevingsplan kan en moet worden geregeld, is het niet vanzelfsprekend dat een gebiedsverdeling die bijvoorbeeld voor bodemenergie relevant is, ook relevant is voor andere milieubelastende activiteiten. Daarom is van belang dat in het omgevingsplan niet de verschillende gebieden voorop staan, maar de activiteiten en de oogmerken om die te regelen. Deze benadering sluit aan bij die van de Omgevingswet die activiteiten centraal stelt. Denken vanuit activiteiten leidt automatisch tot minder aan gebieden gerelateerde regels.

## **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 bodemenergie?**

Bij het uitwerken van regels over bodemenergie voor het omgevingsplan moet worden nagegaan of het Rijk of de provincie kaders heeft gesteld. Dit kunnen bijvoorbeeld instructieregels of regels over activiteiten zijn. In het juridisch frame dat is opgesteld door het programmateam Bodembeheer van de Toekomst dat voor gesloten en open bodemenergiesystemen is opgesteld, zijn deze kaders uitgewerkt. De frames geven per activiteit een 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. Dit frame en het informatieblad zijn te vinden op de website van bodembeheer van de toekomst<sup>2</sup>.

### **2.2 Zijn er lokale verordeningen die gaan over bodemenergie?**

Als regels van een verordening, andere regelgeving of beleidsregels betrekking hebben op bodemenergie, zal moeten worden beoordeeld of die regels moeten of kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan (art. 2.1 Omgevingsbesluit). De provinciale of gemeentelijke verordening waarin interferentiegebieden zijn

---

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

aangewezen gaat niet automatisch over naar het omgevingsplan. De gemeente die deze aanwijzing (beleidsneutraal) in stand wil houden, zal deze verordening moeten omzetten naar het omgevingsplan. De afweging moet worden gemotiveerd en de resultaten ervan worden in de regels en de toelichting verwerkt. De verordening aanwijzing interferentiegebieden blijft tot eind 2029 op grond van overgangsrecht van kracht naast het omgevingsplan. De verordening moet eind 2029 zijn verwerkt in het omgevingsplan.

Als in de gemeente een verordening van kracht is waarin een interferentiegebied is aangewezen en de gemeente wil een vergunningplicht behouden in deze interferentiegebieden, moet dit interferentiegebied worden opgenomen in het omgevingsplan. Het interferentiegebied kan op twee manieren worden opgenomen in het omgevingsplan, als aanwijzingsgebied (hoofdstuk 4 van de voorbeeldregels van de staalkaart) of als werkingsgebied geannoteerd/gekoppeld aan de regels (hoofdstuk 5 van de voorbeeldregels van de staalkaart).

Gemeenten die beleidsregels hebben vastgesteld (gekoppeld aan de OBM) moeten nagaan of de grondslagen van deze beleidsregels moeten worden aangepast en deze beleidsregels opnieuw vaststellen of de criteria verwerken in een beoordelingsregel/algemene regel in het omgevingsplan.

### **2.3 Bevat de bruidsschat regels over bodemenergie?**

Met het Invoeringsbesluit Omgevingswet 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 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.

De bruidsschat bevat regels die een vergunningplicht in het leven roepen voor gesloten bodemenergiesystemen die worden aangelegd in bij het omgevingsplan of omgevingsverordening aangewezen interferentiegebieden of als het gaat om een bodemenergiesysteem met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer. De bruidsschat regelt ook de aanvraagvereisten en de beoordelingsregels. Dit staat in artikel 22.260 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (omgevingsvergunning installeren gesloten bodemenergiesysteem).

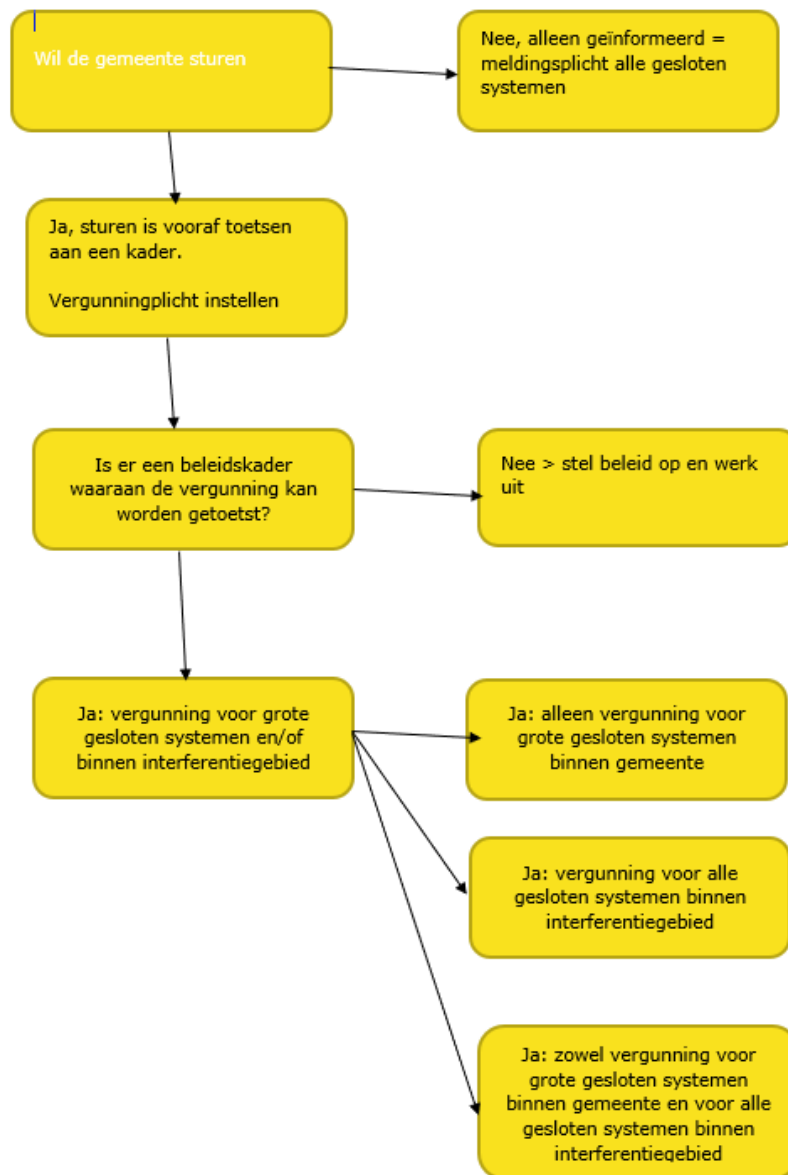
Om te bepalen of de gemeente de bruidsschatregels voor gesloten bodemenergiesystemen wil overnemen, wijzigen of schrappen, moeten de volgende vragen worden gesteld.

Wil de gemeente een vergunningplicht voor gesloten systemen of is een meldingsplicht voldoende?

Is er een beleidskader waaraan de vergunning kan worden getoetst? Welke beleidsstukken liggen aan het interferentiegebied ten grondslag?

Is de gemeente voornemens aanvullende beoordelingsregels of beleidsregels op te nemen binnen het interferentiegebied?

Deze vragen zijn in een stroomschema gezet:



### **Alleen meldingsplicht voor alle gesloten systemen:**

Bruidsschat artikel 22.260 - omgevingsvergunning installeren gesloten bodemenergiesysteem - wordt **geschrapt** uit het omgevingsplan. Hiermee verdwijnt de vergunningplicht. De activiteit blijft meldingsplichtig op grond van het Bal.

Wil je als gemeente toch een vergunningplicht voor gesloten systemen? Zo ja, dan moet de vraag worden beantwoord of de gemeente de vergunningplicht dan alleen voor grote systemen wil **en/of** voor systemen binnen aangewezen interferentiegebieden wil hebben.

### **Alleen vergunningplicht voor grote systemen binnen de gemeente**

Dan kan artikel 22.260 worden overgenomen met uitzondering van lid 2 sub b.



Als er een beleidskader is waar de omgevingsvergunning aan getoetst moet worden dan moet in de beoordelingsregels naar de dit toetsingskader worden verwezen.

### **Alleen vergunningplicht binnen interferentiegebieden**

Variant 1:

Er wordt een regel in het omgevingsplan opgenomen waarbij een interferentiegebied wordt aangewezen in hoofdstuk 4 en een regel waarbij vergunningplicht wordt aangewezen met beoordelingsregels in hoofdstuk 5.

Variant 2:

Er wordt een regel met vergunningplicht met beoordelingsregels in hoofdstuk 5 opgenomen. Via annoteren wordt het werkingsgebied aan de vergunningplicht gekoppeld.

Er zal steeds een afweging nodig zijn om te bepalen of het zinvol is om de aanwijzing van een bepaald gebied in hoofdstuk 4 afzonderlijk te regelen, of om het werkingsgebied te integreren bij de regels waarvoor het van belang is, bijvoorbeeld bij de activiteiten in hoofdstuk 5. Dat laatste zal doorgaans het geval zijn. Een vuistregel kan zijn, dat als een aanwijzing maar voor één artikel van belang is in het omgevingsplan of als het uitsluitend de werkings sfeer van een bepaalde regel betreft, de aanwijzing van het werkingsgebied voor de activiteit in het betreffende artikel op te nemen in hoofdstuk 5. Als de aanwijzing voor meerdere onderdelen van belang is in het omgevingsplan kan de aanwijzing apart in hoofdstuk 4 worden opgenomen. Het opnemen van aanwijzingen dient ondersteunend te zijn aan de andere in het omgevingsplan op te nemen regels.

Als de gemeente alleen een vergunningplicht wilt binnen interferentiegebieden, dan ligt het voor te hand om te werken met variant 2 (dus werkingsgebied annoteren).

### **Zowel vergunningplicht voor grote gesloten systemen en voor alle gesloten systemen binnen interferentiegebieden**

Variant1 ligt hier meer voor de hand. Op die manier kan in de regels in hoofdstuk 5 worden verwezen naar de aanwijzing van het interferentiegebied en kunnen daarnaast in de bepaling over de activiteit een vergunningplicht voor grote systemen worden opgenomen.

### **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.

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.

### 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 van het omgevingsplan terecht.

### 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 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 meldplicht 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). De meldplicht onder de Omgevingswet verschilt met de huidige meldplicht in die zin dat het zonder melding verboden is om met de activiteit te beginnen. Hierop kan gehandhaafd worden. Hierdoor is het instellen van de vergunningplicht dan ook niet perse nodig. Ook kan bij een meldplicht een maatwerkvoorschrift op worden opgelegd. 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.

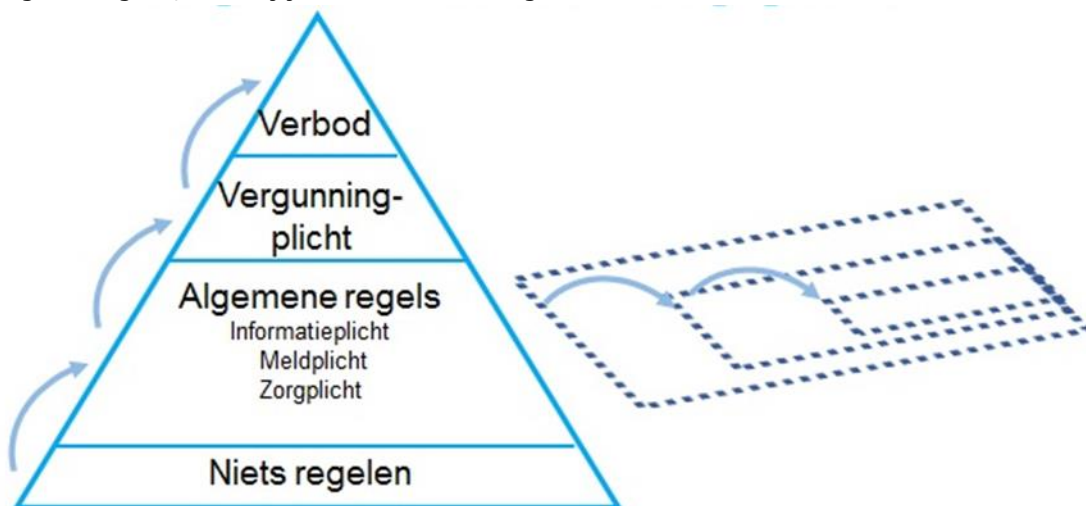
De beoordelingsregels kunnen betrekking hebben op onderwerpen die niet objectief bepaalbaar zijn en waarbij aan het college van burgemeester en wethouders beoordelingsruimte toekomt. Het is dan noodzakelijk om dit expliciet in de regels tot uitdrukking te laten komen. Dit kan via de toevoeging 'naar 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. 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 XII met de voorbeeldregels voor gesloten bodemenergiesystemen 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.

Het koppelen van werkingsgebieden aan de regels is een belangrijk element van het omgevingsplan. Door deze koppeling is een regel in het DSO-IV alleen zichtbaar op de locaties waar deze werking heeft. Zie hiervoor ook paragraaf 1.3.

### **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.<sup>3</sup>

### **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 begripsbepalingen 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?**

---

<sup>3</sup> Zie paragraaf 2.3.2 van de nota van toelichting bij het Bal (Stb. 2018, 293).

In het invoeringsbesluit Omgevingswet is voorzien in overgangsrecht voor situaties die onder het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen vielen. In het omgevingsplan is geen aanvullend overgangsrecht nodig.

## VARIANTEN

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet waren er al rijksregels op het gebied van bodemenergie. 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 de bodem en de grondwaterkwaliteit en biedt daarnaast voldoende ruimte om de fysieke leefomgeving te benutten voor de gewenste ontwikkelingen.

De generieke variant betekent dat de regels zoveel mogelijk ongemoeid blijven. Er worden geen maatwerkregels in het omgevingsplan opgenomen over de milieubelastende activiteiten. 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 de omgevingsverordening.

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

## Alternatieve variant 1

De **alternatieve variant 1** is bedoeld voor gemeenten die de nadruk leggen op bescherming van de bodem en de grondwaterkwaliteit en waarvoor de rijksregels die gelden voor activiteiten niet voldoende effectief zijn. Ook is deze variant bedoeld voor gemeenten die extra gegevens 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. 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 varianten 2** sub 1 en 2 houden in dat minder maatregelen worden verlangd. Deze varianten zijn bedoeld voor gemeenten die de nadruk leggen op benutting, ruimtelijke ordening en ontwikkeling of vermindering van regeldruk en waarvoor de rijksregels daartoe onvoldoende ruimte bieden.

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

In de module XII zijn voorbeeldregels in de structuur van het Casco gezet. Alleen wat aanvullend is op het Casco is daarin 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 sub 1 en 2 zijn **oranje** gemarkeerd. Bij de voorbeeldregels zijn ook artikelsgewijze toelichtingen opgenomen met de bijpassende markeringen.

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.