



Handleiding Omgevingsplan Maasvlakte 2

In drie stappen een
omgevingsplan



**Port of
Rotterdam**



Gemeente Rotterdam



provincie **HOLLAND**
ZUID

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Stap 1: Wat moet, wil of kan ik regelen in het omgevingsplan?	3
<i>Inleiding</i>	3
1.1 <i>Opgenomen kaders in de omgevingsvisie of in één of meer programma's</i>	3
1.2 <i>Hebben rijk of provincie kaders gesteld?</i>	5
1.3 <i>Zijn er delen in de lokale verordening die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving?</i>	6
Stap 2: Wat wil ik waar regelen en waarom?	8
<i>Inleiding</i>	8
<i>Deze vragen komen in de volgende paragrafen aan de orde. 2.1 Doel omgevingsplan</i>	8
2.2 <i>Betreft het een onderwerp dat het bestuur naar zich toe wil trekken?</i>	12
Stap 3: Hoe wil ik een activiteit regelen?	17
<i>Inleiding</i>	17
3.1 <i>Zijn de regels voor het grondgebied uniform?</i>	17
3.2 <i>Kies het type regel</i>	18
3.3 <i>Wie is de normadressaat?</i>	31
3.4 <i>Zijn er andere begrippen toegepast dan de begripsbepaling in de wet?</i>	31
3.5 <i>Is er nog een algemene beoordelingsregel nodig om toch in afwijking van de specifieke beoordelingsregels een omgevingsvergunning te kunnen verlenen?</i>	32
3.6 <i>Zijn er beheer/ onderhoudsverplichtingen/gedoogplichten?</i>	33
3.7 <i>Zijn er financiële bepalingen?</i>	33
3.8 <i>Zijn er procedureregels zoals aanwijzingsbesluiten, adviezen van cie of andere bestuursorganen, participatie?</i>	34
3.9 <i>Zijn er strafbepalingen of regels voor VTH aan de orde?</i>	34
3.10 <i>Is er overgangsrecht noodzakelijk?</i>	35
Bijlagen	40

Inleiding

Deze handleiding voor het opstellen en beheren van het omgevingsplan is bedoeld voor de planopstellers (ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het wijzigen van het omgevingsplan). De handleiding geeft, naast de toelichting van het omgevingsplan, inzicht in de keuzemogelijkheden, de tot nu toe gemaakte keuzes en de consequenties daarvan. In deze handleiding wordt toegelicht welke drie stappen zijn doorlopen bij het opbouwen van het omgevingsplan. Het betreft de volgende stappen:

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

Deze stappen kunt u ook zelf doorlopen. Dit kan aan de hand van de online tool van de VNG (www.vng.nl/ontwerpvrAGEN).

Aan de hand van deze stappen wordt in deze handleiding toegelicht hoe het concept omgevingsplan MV2 tot stand is gekomen. Daarnaast wordt verwezen naar 100 ideeën gemeentelijke regelgever (verder: Igr), omdat een aantal regelingen hierop zijn gebaseerd. (<https://vng.nl/publicaties/100-ideeen-voor-de-gemeentelijke-regelgever>).

Om een beter beeld te krijgen over het wetgeven binnen de kaders van de Omgevingswet schreven H.A. Oldenziel & H.W. de Vos het artikel *Toegankelijk wetgeven onder de Omgevingswet**.

De handleiding kan ook worden gebruikt gedurende de beheerfase. In de handleiding zijn diverse modules (regelingen) opgenomen die kunnen worden gebruikt om het omgevingsplan verder vorm te geven.

Stap 1: Wat moet, wil of kan ik regelen in het omgevingsplan?

Inleiding

De eerste stap heeft betrekking op de kaders. Het is voor de planmaker relevant om die kaders goed te kennen voordat regels in het omgevingsplan worden opgenomen. Daarbij komen de volgende subvragen aan bod:

1. Zijn er kaders opgenomen in de omgevingsvisie of in één of meerdere programma's?
2. Hebben Rijk of provincie regels gesteld?
3. Zijn er delen in de lokale verordening die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving?

Deze vragen komen in de volgende paragrafen aan de orde.

1.1 Opgenomen kaders in de omgevingsvisie of in één of meer programma's

1.1.1 Omgevingsvisie

Rijk, provincies en gemeenten stellen ieder een omgevingsvisie vast: een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie heeft betrekking op alle terreinen van de leefomgeving. Een omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. In omgevingsvisies kunnen bepaalde doelstellingen zijn opgenomen waarbij rekening moet worden gehouden bij het opstellen van de regels van het omgevingsplan. Op gemeentelijk niveau stelt de gemeenteraad de omgevingsvisie vast.

Omgevingsplan Maasvlakte 2

Het omgevingsplan MV2 sluit aan op de Havenvisie 2030 en op de testversie van de Omgevingsvisie Rotterdam. De doelstelling van het omgevingsplan (zie paragraaf 3.2 voor nadere toelichting) is daaraan gerelateerd en het koepelconcept vloeit daaruit voort.

1.1.2 Programma

Het programma is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het programma bevat de uitwerking van beleid. Of maatregelen om aan omgevingswaarden of andere doelstellingen of te voldoen. Het programma is een totaalpakket aan maatregelen en afspraken. Juridische maatregelen kondigt de overheid aan in een programma, maar stelt ze vast in de daarvoor bestemde (juridische) instrumenten voor (de)centrale regels. Denk bijvoorbeeld aan decentrale omgevingswaarden. Of regels voor activiteiten die landen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening.

Het programma is een beleidsdocument. Het werkt niet rechtstreeks door naar burgers en bedrijven. Het programma is zelfbindend. Het algemeen bestuur kan aan de hand van het programma het dagelijks bestuur om verantwoording vragen.

De Omgevingswet kent verschillende type programma's:

1. vrijwillig (onverplicht)

2. verplicht (volgend uit EU-regelgeving)
3. verplicht (bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden)
4. programmatische aanpak

Een reden om een (vrijwillig) programma vast te stellen is de behoefte om maatregelen te treffen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving, al dan niet voor een aspect of een gebied. Evt. kunnen de kosten van die maatregelen doorwerken in de regeling voor kostenverhaal.

Naast vrijwillige programma's bestaan er verplichte programma's. Deze vallen uiteen in twee groepen.

De eerste groep bevat de verplichte programma's op grond van EU-regelgeving. Voor gemeenten, althans grote agglomeraties, gaat dat om het actieplan omgevingslawaai. Dat is een verplicht programma in de zin van de Omgevingswet (art. 3.6 Ow).

De tweede groep betreft verplichte programma's bij overschrijding van vastgestelde omgevingswaarden. Bij zo'n overschrijding ontstaat namelijk een verplichting om een programma vast te stellen. In dit (verplichte) programma zijn maatregelen opgenomen om de dreigende overschrijding van de omgevingswaarden te herstellen. Als zowel de omgevingswaarde(n) als artikel 3.1 in het omgevingsplan worden opgenomen heeft de uit de Ow voortvloeiende programmaplicht bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden geen aanvullende werking. Bij keuze voor een programma met programmatische aanpak (bij negatieve gebruiksruimte) worden door de Ow extra eisen aan de inhoud van het programma gesteld (art. 3.17 Ow). Zie bijlage 1 bij de handleiding.

De vierde variant is de programmatische aanpak welke verband houdt met omgevingswaarden of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarvoor beoordelingsregels zijn opgenomen en met de monitoringsverplichting (hoofdstuk 20 Omgevingswet). Hier gaat het om het aanwijzen van het programma, van de waarde, en van het eventueel bepalen welk bestuursorgaan het vaststelt (artikel 3.15, tweede en vijfde lid, van de Omgevingswet). De aanwijzing van taken of bevoegdheden om de omgevingswaarden te bereiken kan heel breed zijn. Deze kan bijvoorbeeld ook betrekking hebben op beheertaken, op subsidieverlening of zelfs het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden door de gemeente. Bovendien kan het programma betekenis hebben voor de uitoefeningen van bevoegdheden. Het gaat erom dat de raad aanwijst hoe de omgevingswaarde, of doelstelling daarbij, wordt betrokken en eventueel welke beoordelingsregels van het omgevingsplan voor omgevingsvergunningen daarbij geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven. Op grond van artikel 3.15, vijfde lid, bepaalt de raad bij omgevingsplan welk bestuursorgaan een programma inhoudende een programmatische aanpak kan vaststellen.

Omgevingsplan Maasvlakte 2

In het concept omgevingsplan MV2 is een programmaverplichting opgenomen. Met deze programmaverplichting wordt verzekerd dat de overheid zich inspant om de voor het gebied relevante gebruiksruimte te creëren en te behouden (zie voor een nadere onderbouwing,

stap 2). Er is nog geen eerste versie van het instrument programma uitgewerkt, of onderzoek voor de onderbouwing van het omgevingsplan uitgevoerd. Er is in het plan dus ook nog niet uitgewerkt welke maatregelen worden getroffen. Dit hangt onder andere af van de knelpunten die zich voor wat betreft de milieugebruiksruimte voor de verschillende aspecten (op dit moment geluid, externe veiligheid en stikstofdepositie) voordoen. Het Programma Maasvlakte 2 is een regulier programma. Het programma werkt door in de in het plan opgenomen regeling voor kostenverhaal.

Volgens de in het omgevingsplan gekozen opzet wordt het programma als bedoeld in artikel 3.1 van de planregels te worden vastgesteld voordat het omgevingsplan wordt vastgesteld en moet het programma worden behouden. In het programma wordt de gebruiksruimte inzichtelijk gemaakt. Bij het uitwerken daarvan wordt per aspect, mede in relatie tot de in het plan opgenomen regeling, bezien welke looptijd daarbij wordt gebruikt (voor bijv. autonome groei).

1.2 Hebben rijk of provincie kaders gesteld?

Bij het opstellen en beheren van het omgevingsplan moet u nagaan of het rijk of de provincie kaders hebben gesteld. Dit kunnen bijvoorbeeld instructieregels, regels over activiteiten of omgevingswaarden zijn. Indien er sprake is van uitputtende regels, is er geen ruimte om over dit onderwerp aanvullende regels te stellen tenzij er ruimte is voor maatwerk.

Bij het opstellen van het omgevingsplan zijn in ieder geval de volgende instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (verder: Bkl) relevant:

- **omgevingswaarden luchtkwaliteit**, voor stikstofdepositie rekening houden met instructieregels in deze versie van het omgevingsplan. Artikel 2.2 ism art 5.52 Bkl. Luchtkwaliteitsnormen moeten in acht worden genomen bij vaststelling plan. Voor stikstofdepositie koepel en verkaveling ingericht.
- **Water (incl. grondwater)**, nog niet verwerkt.
- **Plannen en programma's (H4 Bkl)**, nog niet verwerkt.
- **Externe veiligheid**, schillenmodel in instructieregels, in concept verwerkt in opgeleverde versie van het omgevingsplan. Serie vragen uitgezet bij Bzk.
- **Geluid**, in concept verwerkt in opgeleverde versie van het omgevingsplan.
- **Trillingen**, § 5.1.4.4 Bkl, nog niet verwerkt.
- **Bodemkwaliteit**, § 5.1.4.5 Bkl, reservering (aanvullingsbesluit bodem), zie notitie ondergrond, nog niet verwerkt.
- **Geur**, § 5.1.4.6 Bkl, nog niet verwerkt.
- **Kust**, § 5.1.5.2 Bkl, artikel 5.125 Bkl 'behoud vrije horizon', nog niet verwerkt.
- **Ladder voor duurzame verstedelijking**, § 5.1.5.4 Bkl, nog niet expliciet verwerkt. Omgevingsplan ziet op het zo goed mogelijk benutten en beheren van het HIC.
- **Cultureel erfgoed en werelderfgoed**, § 5.1.5.5 Bkl, gereguleerd door overnemen van regels uit de dubbelbestemmingen in het omgevingsplan, daarmee wordt voldaan aan art. 5.126, vierde lid Bkl (geen beperkingen minder dan 100m², planregels van toepassing vanaf 200 m²).

- **Project Mainportontwikkeling Rotterdam**, § 5.1.6.4 Bkl
functie haven- en industrieterrein, geen andere activiteiten dan deep sea (art. 5.137 Bkl). De inzet is om de instructieregels met betrekking tot Maasvlakte 2 (conform de aanvankelijke bedoeling) te laten vervallen bij het einde van de looptijd van de pkb (2021). Daarover komt meer informatie beschikbaar uit de parallel lopende PMR-evaluatie.
- **Rijksvaarwegen**, § 5.1.7.4 Bkl, in latere versie verwerken

Daarnaast is rekening gehouden met direct werkende regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving (verder: Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (verder: Bbl). Bij de regels uit het Bal is generiek maatwerk mogelijk. Dat betekent dat maatwerkregels kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan. Bij de regels in het Bbl is specifiek maatwerk mogelijk. Dat betekent dat alleen voor aangewezen onderwerpen maatwerkregels in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Tijdens een voorbereidende botsproef is vanuit de bouwinspecteurs de wens naar voren gekomen om aandacht te besteden aan een aantal maatwerkregels op grond van Bbl. Dit kan bij de verdere uitwerking worden meegenomen.

1.3 Zijn er delen in de lokale verordening die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving?

Naast de kaders van het rijk en de provincie is het van belang om na te gaan wat in de gemeentelijke verordening(en) is opgenomen. Indien de regels van de verordening geheel of gedeeltelijk overgaan in het stelsel van omgevingsrecht, zal bezien moeten worden of de regels moeten of kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan (art. 2.1 Omgevingsbesluit). Die afweging moet worden gemotiveerd en de resultaten daarvan worden in de regels en de toelichting verwerkt.

De reikwijdte van het omgevingsplan wordt ingegeven door de artikelen 2.4 en 2.7 van de Omgevingswet. De Invoeringswet omgevingswet bevat een voorstel voor wijziging van artikel 2.7 van de Omgevingswet. Door het voorstel ontstaat een driedeling van regels:

- Regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving zichtbaar wijzigen, moeten in het omgevingsplan worden opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn het kappen van bomen of het maken van uitwegen naar openbare wegen.
- Regels die gaan over de handhaving van de openbare orde, bevoegdheden van de burgemeester of over 'geldzaken' van de gemeente (zoals lokale belastingen en heffingen), mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen.
- Andere regels, w.o. regels over activiteiten die effecten kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, mogen in het omgevingsplan worden opgenomen, maar dat is niet verplicht.

Deze driedeling is uitgewerkt in artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit.

Omgevingsplan Maasvlakte 2

Bij het opstellen van het Omgevingsplan MV2 zijn (nog) geen verordeningen verwerkt. Bij het schrijven is het bestemmingsplan MV2 (2018) als uitgangspunt gehanteerd. De focus daarbij lag op het beproeven van het koepelconcept voor de thema's geluid, stikstofdepositie en externe veiligheid.

Of en hoe gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan MV2 worden opgenomen is ook afhankelijk van de aanpak van de gemeente Rotterdam bij de voorbereiding van het omgevingsplan voor de hele gemeente. Voorgesteld wordt om hierover in gesprek te gaan met de gemeente Rotterdam. Na deze gesprekken kan beter worden bepaald of en welke verordeningen in het omgevingsplan voor Maasvlakte 2 worden geïntegreerd.

In het overleg met de gemeente kan de eerste focus liggen op verordeningen die nu zijn vastgesteld op grond van artikel 2.2 van de Wabo (bijv. de activiteit slopen).

De Havenbeheersverordening Rotterdam 2010 – laatst gewijzigd bij besluit van 21 februari 2018 – lijkt op voorhand in ieder geval in aanmerking te komen voor integratie in het omgevingsplan MV2.

Bij het integreren van verordeningen in het omgevingsplan kan het volgende stappenplan worden doorlopen:

1. Heeft de regeling (deels) betrekking op de fysieke leefomgeving?

2. Wie is bevoegd gezag voor de in genoemde instrument?

3. Wat is het motief van de regeling?

4. Autonome regeling of een regeling in de medebewind?

5. Is de regeling relevant voor het gebied?

Stap 2: Wat wil ik waar regelen en waarom?

Inleiding

De tweede stap geeft weer hoe kan worden omgegaan met het stellen van doelen of onderwerpen waarover het bestuur regels wil stellen. De volgende vragen worden beantwoord:

1. Wat zijn mijn doelen?
2. Betreft het een onderwerp dat het bestuur naar zich toe wil trekken?

Deze vragen komen in de volgende paragrafen aan de orde.

2.1 Doel omgevingsplan

2.1.1 Doelstelling omgevingsplan

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. Wel kan de gemeente verduidelijken waarop het omgevingsplan is gericht. Zo'n gespecificeerde doelstelling kan ook per gebied verschillen. Dus welke doelen door de gemeente worden nagestreefd door het omgevingsplan, met het oog op de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet.

In het casco omgevingsplan van de VNG is een facultatieve, niet-limitatieve en niet-definitieve uitwerking gegeven van de doelen waarop het omgevingsplan (net als andere instrumenten op basis van de Omgevingswet) is gericht. Deze uitwerking kan worden aangepast voor eigen gebruik in het omgevingsplan. Dat is overigens niet verplicht; als in het omgevingsplan geen uitwerking is opgenomen, gelden de maatschappelijke doelen van de wet. Het opnemen van een specifieke doelstelling kan de beheerslasten verlagen aangezien de doelstelling doorwerkt in het VTH-proces op grond van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bij het opstellen van maatwerkvoorschriften op basis van het omgevingsplan of bij het beoordelen van gelijkaardige maatregelen. De doelstelling kan daarnaast ook doorwerken in de zorgplicht. Bij het bepalen of aan de zorgplicht is voldaan, kan betekenis toekomen aan de doelstelling. Tot slot kan de doelstelling van het omgevingsplan doorwerken in de manier waarop activiteiten worden gereguleerd.

Omgevingsplan Maasvlakte 2

Bij het omgevingsplan MV2 is artikel 1.3 Omgevingswet geborgd. De doelstelling richt zich enerzijds op het *versterken van economische en maatschappelijke waarde* en anderzijds op het *ontwikkelen en doelmatig beheren van milieugebruiksruimte*. In de toelichting van het omgevingsplan wordt uitgebreid uitgelegd wat de doelstelling van het omgevingsplan MV2 inhoudt.

2.1.2 Programma en programmatische aanpak

De doelen bieden ook een aanknopingspunt voor de verdere structuur van de inhoud van het omgevingsplan. In hoofdstuk 2 van het omgevingsplan MV2 zijn onder de doelstelling verplichte en facultatieve omgevingswaarden opgenomen. In die omgevingswaarden wordt een specifieke doelstelling gegeven voor de aspecten geluid en stikstof. In bijlage 1 wordt nader ingegaan op de vraag hoe in het omgevingsplan Maasvlakte 2 kan worden omgegaan met programma's, programmatische aanpak en omgevingswaarden.

2.1.3 Omgevingswaarden

Zoals beschreven in de vorige paragraaf zijn verplichte en facultatieve omgevingswaarden opgenomen. Het gaat hierbij om de aspecten geluid en stikstof. Omgevingswaarden zijn instrumenten waarmee de betekenis van doelen gespecificeerd kan worden. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen en bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan:

- a. de gewenste staat of kwaliteit,
- b. de toelaatbare belasting (bijdrage) door activiteiten,
- c. de toelaatbare (totale) concentratie of depositie van stoffen (art. 2.9 Ow).

Het vaststellen van een omgevingswaarde heeft twee rechtsgevolgen:

1. er ontstaat een monitoringsplicht. Dit is vastgelegd in art. 20.1 Ow. Daarin is opgenomen dat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving voor iedere vastgestelde omgevingswaarde door monitoring wordt bewaakt en dat wordt beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan
2. bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde is het college verplicht maatregelen te treffen. Dat is vastgelegd in art. 3.10 Ow. Daar is vastgelegd dat als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is een programma vaststelt, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.

Een vastgestelde omgevingswaarde bindt alleen het bestuursorgaan zelf. De vraag of het wenselijk is om een planregel de status van omgevingswaarde te geven is afhankelijk van de vraag of de gemeente bereid is om zelf maatregelen te treffen bij een (dreigende) overschrijding van de vastgelegde waarde. Dit hangt onder andere ook af van de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt om een doelstelling voor de kwaliteit van de leefomgeving te bereiken. Is dat bij de overheid (het collectief) of bij eigenaren? Ook hangt het af van de vraag of het wenselijk is om bij normoverschrijding te saneren.

Als dat het geval is kan er voor worden gekozen de gewenste / acceptabele kwaliteit te verankeren in een omgevingswaarde. Bij het vaststellen van een omgevingswaarde (in het

omgevingsplan) moet dan ook steeds de vraag worden beantwoord welke maatregelen kunnen worden getroffen om aan de omgevingswaarde te voldoen en of daarvoor middelen beschikbaar zijn.

In artikel 2.0 van het Bkl is vastgelegd dat bij omgevingsplan of omgevingsverordening alleen niet verplichte omgevingswaarden worden vastgesteld als deze berusten op onderzoek verricht door een onafhankelijke deskundige.

Voor geluidproductie van industrieterreinen is het vaststellen van een omgevingswaarde verplicht. In art. 2.11 Ow is opgenomen dat bij omgevingsplan in ieder geval als omgevingswaarden geluidproductieplafonds worden vastgesteld rondom industrieterreinen waar bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken.

In bepaalde gevallen kan het gebruik van omgevingswaarden door instructieregels van de provincie of het Bkl verplicht zijn gesteld. Daarnaast dient bij het opstellen van een omgevingsplan een bewuste keuze gemaakt te worden of in dit onderdeel gesteld doel specificeren door het gebruik van een of meer omgevingswaarden gewenst is. De keuze kan worden onderbouwd in de toelichting van het omgevingsplan.

De omgevingswaarde kan worden geformuleerd als een inspannings- of resultaatsverplichting, of andere daarbij te omschrijven verplichting. Bij het vaststellen van een omgevingswaarde kan een termijn worden gesteld waarbinnen aan de verplichting moet zijn voldaan. Bij het vaststellen van een omgevingswaarde moet worden onderbouwd welke taken en bevoegdheden in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Als de gemeenteraad besluit een omgevingswaarde vast te stellen, dan moeten de omgevingswaarden voldoen aan de eisen van de wet (zie art. 2.9, derde lid, Ow en art. 2.10 Ow) en hebben ze de hierboven beschreven rechtsgevolgen (zie art. 3.10 en 20.1 Ow). Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald.

Voordelen van het opnemen van facultatieve omgevingswaarden zijn dat wordt aangetoond dat de gemeenten werkt maakt van het behouden en vergroten van gebruiksruimte voor aspecten als stikstof, en maatregelen neemt bij een (dreigende) overschrijding. Nadelen van facultatieve omgevingswaarden hebben betrekking op de beheerslasten. Het vaststellen van omgevingswaarden leidt namelijk tot monitorings- en rapportageverplichtingen.

Als een omgevingswaarde in het plan wordt opgenomen, wordt ook de wijze van monitoring daarvan vastgelegd.

Kosten die in verband met (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden voor stikstofdepositie een programmaplicht ontstaan, kunnen verhaald worden op het omgevingsplan, mits voldaan wordt aan de ppt-criteria (profijt, proportionaliteit en

toerekenbaarheid). Hieronder valt dus ook het criterium dat de kosten zijn toe te rekenen aan de extra activiteiten (zie par. Kostenverhaal).

Geluidproductieplafonds

De geluidproductieplafonds (verder: ggp's) worden in deze pilot alleen voorgesteld voor industrieterrein Maasvlakte 2 (zie artikel 4.1). Bij eventueel verder uitrollen van de pilot kan worden overwogen wat de voor- en nadelen zijn van per industrieterrein aanwijzen van de ggp's versus het voor het HIC (voor zover binnen de gemeentegrens van Rotterdam gelegen) aanwijzen daarvan. Zie paragraaf 5.2 voor verdere toelichting in verband met de overwegingen.

Bij het vaststellen van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde wordt bepaald:

- het geluidreferentiepunt (voor grote industrieterreinen liggen de geluidreferentiepunten op 500 meter van de begrenzing van het industrieterrein, een onderlinge afstand van ten hoogste 500 meter en een afstand van 4 meter boven het maaiveld; Hbr heeft om meer maatwerk gevraagd).
- de geluidbrongegevens: bij ministeriële regeling aangewezen gegevens, benodigd voor de vaststelling van het geluid vanwege een geluidbronsort
- de waarden: cf. de tabel in art. 3.31 Bkl, of het geluid bij volledige benutting van het geluidproductieplafond dat gold direct voorafgaand aan het vaststellen van het in de aanhef bedoelde geluidproductieplafond.
- het geluidaandachtsgebied (art. 3.20 Bkl).
- evt geluidbeperkende maatregelen om aan de hoogste van de twee waarden te voldoen (art. 3.32 Bkl). Geluidbeperkende maatregelen worden alleen in aanmerking genomen als die financieel doelmatig zijn en daartegen geen overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard bestaan. Voorkeur voor bronmaatregelen.

De eerste drie subbulletts worden in het informatieobject opgenomen.

Het geluidaandachtsgebied is in hoofdstuk 5 van de planregels opgenomen.

De geluidbeperkende maatregelen worden bij het vaststellen van het omgevingsplan afgewogen en zonodig in het omgevingsplan geborgd.

- Een afwijkend tijdstip voor in het derde lid kan evt. binnen de voorwaarden, bedoeld in art. 3.43 Bkl, daar worden vastgelegd.

[bij eerste lid specificeren om welke onderdelen van de huidige bijlagen bij het concept bestemmingsplan geluid het gaat].

Stikstofdepositie

In het omgevingsplan MV2 bevat artikel 2.4 een (facultatieve) omgevingswaarde voor stikstofdepositie. Ook voor dit artikel geldt dat de bijdrage van het industrieterrein aan de stikstofdepositie in deze pilot alleen voorgesteld voor industrieterrein Maasvlakte 2 (zie artikel 4.1). Bij eventueel verder uitrollen van de pilot kan worden overwogen wat de voor-

en nadelen zijn van per industrieterrein bepalen van de bijdrage versus het voor het HIC (voor zover binnen de gemeentegrens van Rotterdam gelegen) aanwijzen daarvan. Zie paragraaf 5.3 voor verdere toelichting in verband met de overwegingen.

Het opnemen van een omgevingswaarde voor stikstofdepositie raakt ook bevoegdheden van de provincie. De mate waarin deze regeling afhankelijk is van toestemming van medewerking van de provincie komt bij de uitwerking van de beoordelingsregels in het Bkl aan de orde. In een gezamenlijke zienswijze (gemeente, Hbr en Pzh) is verzocht om in paragraaf 8.5.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving te expliciteren dat het criterium dat geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt op onderdelen uitputtend door een omgevingsplan kan worden gereguleerd. Dit heeft alleen betrekking op delen van omgevingsplannen die als zodanig door de betrokken bevoegde gezagen (waaronder de provincie) worden benoemd.

Er kan nog worden gekozen of de depositie op hexagoonniveau (geografisch), of per (kritische) habitat wordt vastgelegd. Die keuze wordt in het informatieobject verankerd.

Voor het vastleggen van omgevingswaarden in het informatieobject is behoefte aan actuele informatie over de stikstofemissie en -depositie. Voor een goede werking van de koepel (dat geldt zowel voor een eventuele in het plan op te nemen omgevingswaarde als de regels in hoofdstuk 5 van het plan) is die informatie nodig voor de huidige emissie en depositie, de behoefte (van bedrijven) en de gewenste sturing op het voorkomen van onnodig beslag op milieugebruiksruimte (in dit geval depositie). Op basis van die informatie en een daarop gebaseerde ecologische onderbouwing kunnen de regels van het omgevingsplan worden gemotiveerd. Als daar ook gebruiksruimte in is opgenomen moet rekening worden gehouden met het doorlopen van een ADC-toets¹. Dat is een fors traject.

Op basis van de huidige emissie (dus excl. behoefte en sturing) kan ook (eerst) een omgevingsplan voor dit deel worden vastgesteld (excl. ecologische onderbouwing). Zo'n omgevingsplan (voor het thema stikstof) kan als basis worden gebruikt voor een op het plan te baseren salderingsregeling met bijbehorende salderingsbank.

2.2 Betreft het een onderwerp dat het bestuur naar zich toe wil trekken?

Als het antwoord 'nee' is op bovenstaande vraag wordt het onderwerp overgelaten aan het privaatrecht. Als het antwoord 'ja' is, is de vervolgvraag; wilt u deze activiteit expliciet toelaten ter plaatse van een werkingsgebied?

2.2.1 Activiteiten waarover Omgevingsplan Maasvlakte 2 regels stelt

Voor het omgevingsplan MV2 geldt dat alle activiteiten toegelaten voor zover deze activiteiten in dit omgevingsplan een bijdrage leveren aan de doelstelling (zie paragraaf 2.1). Verder geldt dat ter plaatse van de functieaanduiding haven- en industrieterrein uitsluitend activiteiten mogen worden verricht, voor zover deze deep sea gebonden of direct daaraan gerelateerd zijn (die regel is opgenomen om aan de instructieregel uit het Bkl te voldoen).

¹ Hierbij moet rekening worden gehouden met de reeds uitgevoerde duincompensatie Maasvlakte 2.

Met deze keuze (voor het toelaten van alle activiteiten) vervallen de planologische binnengrenzen. Daarmee worden de administratieve lasten aanzienlijk gereduceerd. Onder administratieve lasten wordt bedoeld op zowel de lasten voor bedrijven in het gebied als de lasten voor de gemeente. Het loslaten van de planologische binnengrenzen is een vorm van deregulering. In de huidige havenbestemmingsplannen worden nu nog de volgende deelsegmenten onderscheiden en aan kavels toegedeeld.

Activiteit (marktsegment)	Deelsegment	Code
containers	deepsea	dps
	shortsea	shs
	empty depots	emd
breakbulk	distributie	dis
	overig stukgoed	ovs
	roll-on-roll-off	roro
droog massagoed	agribulk	agi
	ijzererts & kolen	y&k
	schroot	srt
	overig droog massagoed	odm
chemie & biobased industrie	chemische industrie	chi
	biobased industrie	bbi
ruwe olie & raffinage	raffinaderijterminals	rat
	raffinaderijen	raf
onafhankelijke tankopslag	minerale olieproducten	otm
	chemische producten	otc
	plantaardige oliën	plo
gas & power	gas	gas
	power	pow
	utilities	uti
maritieme service industrie	maritieme industrie	min
	maritieme dienstverlening	mdv
overige havengerelateerde bedrijvigheid	andere havengerelateerde activiteiten	aha

Per gebied of per kavel wordt gestuurd op de randvoorwaarden (regels op onder andere milieugebied). Een nader onderscheid naar deelsegmenten – zoals nu in de havenbestemmingsplannen is opgenomen – is dan niet nodig. De feitelijk gevestigde deelsegmenten kunnen worden bijgehouden op een omgevingsverkavelingskaart.

Planologische segmentering

Desgewenst kan planologische segmentering plaatsvinden door locatiegerichte verbijzondering van de havengerelateerde milieubelastende activiteiten via de in onderstaande tabel opgenomen activiteiten (marktsegment).

De bestaande situatie wordt anders omsloten dan in het omgevingsplan, bijvoorbeeld door middel van een informatieproduct. Het voordeel van het bijhouden van een omgevingsverkavelingskaart, in algemene zin, is dat de gebruiker niet alleen ziet wat het omgevingsplan toestaat, maar ook in hoeverre de in het plan opgenomen gebruiksruimte

feitelijk al is benut. Dat geldt ook voor de deelsegmenten op zo'n omgevingsverkevelingskaart

Hoofdsegment	Activiteit (marktsegment)
non-bulk	containers
	breakbulk
droog massagoed	droog massagoed
nat massagoed	chemie & biobased industrie
	ruwe olie & raffinage
	onafhankelijke tankopslag
	gas & power
dienstverlening	maritieme service industrie
	overige havengerelateerde bedrijvigheid

Doorwerking van (buitenplanse) activiteiten

Er is niet expliciet bepaald welke activiteiten zijn toegelaten. Voor de planopsteller en de VTH-er is wel inzicht nodig in de vraag hoe het omgevingsplan doorwerkt bij verschillende activiteiten. Bijvoorbeeld bij de activiteiten, bedoeld in art. 5.1 Ow. In bijlage 4 wordt daar nader op ingegaan.

2.2.2 Thema's waarover Omgevingsplan Maasvlakte 2 regels stelt

Het concept omgevingsplan MV2 bevat een koepel en verkeveling voor de aspecten geluid, stikstofdepositie en externe veiligheid. Voor die aspecten wordt hieronder achtereenvolgens ingegaan op de koepel en de verkeveling. De uitwerking van de regelingen komt bij stap 3 aan de orde.

Geluid

- koepel: de koepel voor het aspect geluid wordt vormgegeven door middel van de in het plan op te nemen geluidproductieplafonds.
- verkeveling: de verkeveling voor het aspect geluid is gebaseerd op het concept facet bestemmingsplan geluid (gebaseerd op de concept planregeling, zoals aanvankelijk was opgenomen in het ontwerp bestemmingsplan Waal- Eemhaven). Per kavel zijn geluidemissie en -immissienormen vastgelegd.

Stikstofdepositie

- koepel: de koepel voor het aspect stikstofdepositie is in het concept omgevingsplan opgenomen door vast te leggen dat de stikstofdepositie niet meer bedraagt dan de in het informatieobject 'stikstofdepositie MV2' opgenomen waarden.
- verkeveling: De stikstofemissie van uit het gebied wordt namelijk hoofdzakelijk bepaald door de scheepvaart door de monding van de Maas. Een verkeveling binnen het havengebied heeft daar geen effect op. Naast de locatie zijn de volgende parameters relevant voor het bepalen van de stikstofdepositie: hoogte, volume en warmte. Verkeveling op één of meer van die aspecten lijkt ook weinig toegevoegde waarde te hebben.

Externe veiligheid

- koepel: In het omgevingsplan is een risicogebied externe veiligheid als bedoeld in artikel 5.16 van het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen. Er zijn alleen normen voor het plaatsgebonden risico per bedrijf opgenomen, en geen normen voor het gecumuleerd plaatsgebonden risico van meerdere bedrijven. In die zin is dus slechts in beperkte mate sprake van een koepel.
- verkaveling: zoals aangegeven geldt per bedrijf dat aan de normen op de contour moet worden voldaan. Deze regeling zorgt er voor dat de meest risicovolle activiteiten niet aan de rand gaan zitten, maar voorkomt nog niet dat de gemiddeld risicovolle activiteiten zich in het midden vestigen.
De in het omgevingsplan opgenomen regeling voor de functionele binding regelt dat beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties slechts zijn toegelaten voor zover het gaat om activiteiten die een functionele binding hebben met een activiteit als bedoeld in hoofdstuk 5 van het plan.

Het risicogebied ligt deels buiten de gemeente. Het gebied en de daaraan verbonden regels kan alleen door de gemeenteraad van Rotterdam worden vastgesteld voor delen binnen de gemeente Rotterdam. Het overgangsrecht zoals opgenomen in het Invoeringsbesluit zorgt er voor dat de huidige op grond van artikel 14 van het Bevi aangewezen risicocontour gelijk wordt gesteld met de instrumenten in het nieuwe recht.

Bij het uitwerken van de regels voor externe veiligheid zijn diverse vragen opgekomen over de in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen instructieregels. Die vragen zijn aan de orde gekomen in een sessie met de deskundigen van de provincie, DCMR, de gemeente en het havenbedrijf. De vragen hebben hoofdzakelijk betrekking op de werking van de aandachtsgebieden. De vragen zijn ingebracht bij de verantwoordelijk ambtenaren bij het ministerie van BzK en I&W. Het betreft de volgende vragen:

1. Wanneer ontstaat een aandachtsgebied? Ontstaan deze:
 - bij het verlenen van een vergunning, of ontstaan deze ook als gevolg van
 - bij het planologisch mogelijk maken van een activiteit, of,
 - bij de feitelijke aanwezigheid van een activiteit waar als gevolg van een ongewoon voorval een warmtestraling, overdruk, of gifwolk als bedoeld in art. 5.12 Bkl ontstaat.
2. Wat wordt in het Bkl (artikel 5.14, eerste lid) bedoeld met 'toegelaten'? Gaat dat alleen om toelaten op basis van een omgevingsplan, of ook om vergunnen van een mba?
3. Kan een aandachtsgebied (brand, explosie, toxisch) in een omgevingsplan worden vastgelegd? Zo ja, zijn dat dan aandachtsgebieden die als gevolg van vergunningverlening ontstaan, of als planologische reservering? Of kan het beide? Als het als planologische reservering is vastgelegd, is dat dan ook de grenswaarde voor (de beoordeling van) een nieuwe mba?
4. Werken aandachtsgebieden door in omgevingsplannen van omliggende gemeenten? Zo ja, hoe werkt dit dan? In de Rotterdamse situatie is er sprake van diverse aandachtsgebieden vanuit de haven die gemeentegrens overstijgend zijn.

5. Kan een (buur)gemeente besluiten om aandachtsgebieden niet toe te staan?
6. Zo ja, is dat een weigeringsgrond voor het verlenen van een mba vergunning? En hoe werkt dat dan in situaties waarbij de mba is gelegen in een buurgemeente? Bij vergunningverlening wordt toch alleen getoetst aan het omgevingsplan dat ter plekke van de betreffende mba geldt?
7. Kan een nieuwe mba met een gifwolkaandachtsgebied van meer dan 1500 meter worden geweigerd? Zo ja, op welke gronden?

Er is nog geen reactie op de vragen ontvangen. Bij het verder uitwerken van het aspect externe veiligheid in het reguliere planproces kunnen de antwoorden op deze vragen vermoedelijk alsnog worden betrokken.

2.2.3 Overige onderwerpen

Tijdens de voorbereiding zijn een aantal andere onderwerpen besproken die geschikt zijn voor een nadere uitwerking van het koepelconcept. Voorbeelden hiervan zijn duurzame mobiliteit en bodem (zie bijlagen 2 en 3).

Stap 3: Hoe wil ik een activiteit regelen?

Inleiding

In de derde stap komen de meer wetgevingstechnische vragen aan de orde. In deze stap wordt bepaald hoe een activiteit geregeld wordt. In dit onderdeel staan een tiental stappen genoemd die van toepassing zijn bij het regelen van activiteiten in het omgevingsplan. De stappen zijn per activiteit en per aspect doorlopen. Het gaat om de volgende 10 stappen:

1. Zijn de regels voor het grondgebied uniform?
2. Kies het type regel
3. Wie is de normadressaat?
4. Zijn er andere begrippen toegepast dan de begripsbepaling in de wet?
5. Is er nog een algemene beoordelingsregel nodig om toch in afwijking van de specifieke beoordelingsregels een omgevingsvergunning te kunnen verlenen?
6. Zijn er beheer/ onderhoudsverplichtingen/gedoogplichten?
7. Zijn er financiële bepalingen?
8. Zijn er procedureregels zoals aanwijzingsbesluiten, adviezen van de of andere bestuursorganen, participatie?
9. Zijn er strafbepalingen of regels voor VTH aan de orde?
10. Is er overgangsrecht noodzakelijk?

Om te kunnen bepalen welke regel het meest geschikt is, is het nuttig om te weten welke mogelijkheden er zijn binnen de Omgevingswet. Om die reden is hier per stap eerst een toelichting over opgenomen, waarna de stap wordt toegepast op het omgevingsplan MV2.

3.1 Zijn de regels voor het grondgebied uniform?

De regels zijn opgesteld voor het gebied MV2. De regels zijn zodanig opgesteld dat ze kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan voor het HIC. De regels voor het HIC zijn zo vormgegeven dat ze later onderdeel uit kunnen maken van het omgevingsplan van de gemeente Rotterdam.

Het omgevingsplan van de gemeente Rotterdam ontstaat op 1 januari 2021 van rechtswege (omgevingsplan, tijdelijk deel) en bestaat op dat moment uit de volgende regelingen:

- Bestemmingsplannen
- Wijzigingsplannen
- Uitwerkingsplannen
- Beheersverordeningen
- Inpassingsplannen (rijks en provinciale)
- Chw-bestemmingsplannen
- Chw-inpassingsplannen
- Chw-bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden
- Exploitatieplannen
- Voorbereidingsbesluiten
- Erfgoedverordeningen (m.b.t. archeologische monumentenzorg)
- Geurverordening

- Hemelwaterverordeningen
- Omgevingsplanregels van rijkswege (de bruidsschat)

Vanaf dat moment kan de gemeente er een echt en volwaardig omgevingsplan van maken. Dit gaat via losse wijzigingsbesluiten. Die wijzigingsbesluiten kunnen zowel gebiedsgericht als regel-/themagewijs worden opgesteld. De gemeente heeft tot 1 januari 2029 de tijd om dit gemeentebrede omgevingsplan op te bouwen. De in dat plan opgenomen regels kunnen per locatie verschillen.

Het omgevingsplan voor MV2 kan desgewenst worden ingezet als een gebiedsgerichte wijziging van het omgevingsplan, tijdelijk deel. Het is ook mogelijk om één of meer regelingen (zoals de in dit plan opgenomen regeling voor stikstofdepositie, of geluid) over te nemen in het omgevingsplan van de gemeente. Dit omgevingsplan bevat dus bouwstenen voor het opbouwen van het omgevingsplan van de gemeente Rotterdam.

De in dit omgevingsplan opgenomen regels hebben als werkingsgebied het gebied MV2. Daar waar het werkingsgebied kleiner is dan dit gebied is dat bij de betreffende regel aangegeven met de opmerking 'werkingsgebied: etc.'. De werkingsgebieden zijn nog niet opgesteld in stop-gml-formaat.

Een technisch aandachtspunt bij het regelgewijs aanpassen van het omgevingsplan is dat het themagewijs laten vervallen van de inhoud van www.ruimtelijkeplannen.nl niet kan. Dat kan wel bij de verordeningen en de bruidsschat. Dat betekent dat een voorrangregel in het omgevingsplan nieuwe deel moet worden opgenomen als het betreffende thema ook wordt geregeld door de inhoud van [ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) (inhoudende dat die betreffende regel prevaleert boven regels in het omgevingsplan tijdelijk deel over hetzelfde onderwerp).

3.2 Kies het type regel

3.2.1 Algemeen

In deelstap 2 wordt een keuze worden gemaakt in verband met het type regel dat wordt opgenomen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vergunningvrije, vergunningplichtige en meldplichtige activiteiten. Op grond van de Omgevingswet kennen de regels over activiteiten de volgende verschijningsvormen:

1. Activiteit niet regelen (dus toegestaan)
2. Activiteit toestaan onder algemene regels
3. Activiteit toestaan met maatwerkvoorschrift (art. 4.5 Ow)
4. Activiteit verbieden zonder voorafgaande melding (art. 4.4 Ow)
5. Activiteit verbieden zonder omgevingsvergunning
6. Activiteit 'absoluut' verbieden

Deze verschijningsvormen zijn bij het opstellen van dit omgevingsplan als 'ladder' gehanteerd. Dat wil zeggen dat per steeds bovenaan de lijst wordt begonnen. Dat wil zeggen, er wordt bijvoorbeeld pas een vergunningplicht (5) in het omgevingsplan geïntroduceerd als de daaraan voorafgaande verschijningsvormen (1 t/m 4) voor een adequate regeling van het onderwerp niet volstaan. De verschillende type regels worden hieronder toegelicht.

Activiteit niet regelen (dus toegestaan)

Als er geen regels (ook geen zorgplichten) over een activiteit worden gesteld, dan kan deze activiteit zonder meer worden uitgevoerd en zijn er geen beperkingen voor die activiteit door het omgevingsplan.

Algemene regels

Onder algemene regels wordt een regel verstaan waarbij een activiteit is toegestaan als voldaan wordt aan de voorgeschreven voorwaarde(n) van de betreffende regel. Deze regels kunnen bijvoorbeeld normstellend zijn. Het voordeel van het opnemen van algemene regels is dat veel voorkomende activiteiten (die veelal worden toegelaten) vergunningsvrij worden toegelaten, waarbij toch bepaalde randvoorwaarden worden gesteld. Een algemene regel kan worden versterkt door een bevoegdheid tot het opleggen van maatwerkvoorschrift of een informatieverplichting.

Maatwerkvoorschrift

Als een activiteit onder algemene regels wordt toegelaten kan worden gekozen om de regel aan te scherpen door middel van het verwerken van een bevoegdheid voor het opleggen van een maatwerkvoorschrift. Hierdoor is het mogelijk om naast de randvoorwaarden waaronder de activiteit is toegelaten, eventuele aanvullende voorwaarden te stellen door een bevoegd gezag. Gebruik artikel 4.5 Ow voor de toepassing van dit type regel.

Informatieverplichtingen

Vanuit het Bal en Bbl zijn verplichtingen opgenomen om informatie (diverse soorten gegevens) aan te leveren binnen diverse termijnen voor het starten van een activiteit. In het Bbl is een informatieplicht opgenomen aan het bevoegd gezag dat met de bouw van een bouwwerk is begonnen. Voor een beperkt deel van de vergunningvrije activiteiten is dat niet het geval. In de Memorie van Toelichting van de Invoeringswet Omgevingswet is aangegeven dat bij het ontwerpen van het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden verkend of voor de regeling voor nadeelcompensatie met deze meldings- of informatieplichten kan worden volstaan, of dat de informatieverstrekking aan het bevoegd gezag moet worden verbreed tot een meer generieke informatieplicht. Zowel nadeelcompensatie (planschade) als kostenverhaal (grondexploitatie) zijn in de toepassing niet meer gekoppeld aan het besluitbegrip. Daarvoor is een alternatief nodig. Om het nieuwe stelsel van zowel kostenverhaal als nadeelcompensatie goed te laten werken is er een praktisch instrument nodig dat het gat dat ontstaat door het vervallen van de vergunningplicht opvult. De informatieverplichting kan dit gat opvullen.

Meldingenfiguren

In het recht kunnen verschillende type meldingen worden onderscheiden. Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven heeft op verzoek van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 12 november 2014 een conclusie uitgebracht waarin rechtsvragen over verschillende type meldingen aan de orde komen (zie www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=81452).

Het gaat dan met name om de vraag wat het rechtskarakter is van een reactie van het bestuursorgaan op een melding. Widdershoven maakt hiervoor in zijn conclusie onderscheid tussen vier categorieën meldingen. Voor deze vier categorieën wordt in de conclusie aangegeven of een reactie van een bestuursorgaan op een melding, mede in het licht van de rechtspraak (en soms de opvatting van de wetgever), kwalificeert als besluit, dan wel of

hiertegen om strategische redenen rechtsbescherming openstaat. Het betreft de volgende categorieën:

- de melding in verband met algemene regels
- de melding als uitzondering op de vergunningplicht
- de melding als gebod
- de melding als uitzondering op een voorwaardelijk verbod

In onderstaande tabellen wordt per categorie uitgewerkt wat de kenmerken daarvan zijn.

De melding in verband met algemene regels	
Juridische kwalificatie	Acceptatie van de melding kwalificeert niet als Awb-besluit
Rechtsbescherming	Tegen een beslissing tot acceptatie van deze categorie meldingen staan geen rechtsmiddelen op grond van de Awb open.
Doel	Het bestuursorgaan in kennis te stellen van het feit dat een meldingsplichtige activiteit wordt verricht. Dat vergemakkelijkt het toezicht op en de handhaving van de algemene regels. Dit mede in verband met toezicht en handhaving en eventueel het opleggen van maatwerkvoorschriften.
Voorbeelden	art. 8.40 Wet milieubeheer art. 1.18 Bouwbesluit (gebruiksmelding) art. 1.26 Bouwbesluit (sloopmelding) art. 4:3 model APV (incidentele festiviteiten) art. 2:34b model APV (regulering paracommerciële rechtspersonen)
Overig	Toepasselijkheid van de algemene regels is niet afhankelijk van de melding. Er is geen verplichting tot het geven van een reactie op de melding.

De melding als uitzondering op de vergunningplicht	
Juridische kwalificatie	Acceptatie van de melding kwalificeert als bestuurlijk rechtsoordeel. Soms wordt voorzien in een uitdrukkelijke reactie (dan kwalificeert deze reactie als een (rechtsvaststellend) Awb-besluit. Soms wordt niet voorzien in zo'n reactie, dan betreft de reactie een buitenwettelijk bestuurlijk rechtsoordeel. De akkoordverklaring, de weigering van een akkoordverklaring en de fictieve akkoordverklaring zijn alle Awb-besluiten.
Rechtsbescherming	Voor zover sprake is van een Awb-besluit staan rechtsmiddelen op grond van de Awb open.
Doel	Verminderen van bestuurlijke lasten.
Voorbeelden	art. 2.25, tweede lid model APV (organiseren kleine evenementen) art. 5:24 model APV (plaatsen van voorwerpen op, in of boven openbaar water) de per 1 oktober 2010 vervallen melding voor milieuneutrale wijzigingen (voorheen art. 8.19 Wm)

De melding als gebod	
Juridische kwalificatie	De melding van bepaalde activiteiten wordt voorgeschreven ten einde het bestuursorgaan in staat te stellen om te bepalen of het bepaalde maatregelen in verband met de activiteit moet treffen, dan wel om met deze activiteit al dan niet in te stemmen. Neemt het orgaan een maatregel of stemt het al dan niet in met de activiteit dan kwalificeren deze beslissingen steeds als een Awb-besluit.
Rechtsbescherming	Voor zover sprake is van een Awb-besluit staan rechtsmiddelen op grond van de Awb open.
Doel	Deze melding is een kennisgevingsinstrument, waarvoor geldt dat als zij niet wordt verricht het bestuursorgaan tegen de activiteit handhavend kan optreden.
Voorbeelden	art. 6 Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant art. 28 Wet bodembescherming art. 5.4 Telecommunicatiewet art. 22 Besluit toezicht effectenverkeer 1995 (oud) art. 2.3 model APV (betogingen en vergaderingen op openbare plaatsen)
Overig	Soms bestaat ook de mogelijkheid om de melding al dan niet uitdrukkelijk te accepteren zonder dat een maatregel wordt getroffen.

De melding als uitzondering op een voorwaardelijk verbod	
Juridische kwalificatie	Het rechtskarakter van de instemmende en afwijzende reactie op de melding worden beide aangemerkt als Awb-besluit
Rechtsbescherming	Tegen het Awb-besluit staan rechtsmiddelen op grond van de Awb open.
Doel	Verminderen van bestuurlijke lasten.
Voorbeelden	art. 2.12 model APV (maken, veranderen van een uitweg)

In regels in en op grond van de Omgevingswet wordt uitgegaan van de melding in verband met algemene regels, vormgegeven als verbod, behoudens melding.

Vergunning

De vergunning is na het absoluut verbieden van een activiteit de 'zwaarste' regel die kan worden opgelegd. Een activiteit is pas toegestaan als hiervoor expliciet toestemming is verleend met eventuele specifieke randvoorwaarden. Aanvullend op de vergunningplichten op wetsniveau kunnen decentrale vergunningplichten worden geformuleerd.

3.2.2 Type regels omgevingsplan MV2

Algemeen

Bij het indelen van de regels in die verschillende categorieën is een afwegingskader gehanteerd (zie afbeelding 1). Dat afwegingskader is als basis gebruikt bij het vormgeven van het omgevingsplan.

Bij het opstellen van het omgevingsplan is onderscheid gemaakt tussen:

- direct werkende regels (gesloten normen)
- cumulatieve regelingen (gesloten normen, met meldingenfiguur)
- open normen (vergunningplicht)

Zo zijn alleen direct werkende regels (zonder vergunning, of meldplicht) opgenomen voor zover het gaat om gesloten normen, waarbij geen regels over cumulatieve effecten worden gesteld. Een uitzondering hierop vormt artikel 5.1, eerste lid, van de planregels ("deze een bijdrage leveren aan de in artikel 2.1 opgenomen doelstelling", waarbij de doelstelling ook globaal is geformuleerd).

Zodra cumulatieve effecten worden gereguleerd is minimaal een meldplicht nodig. De zwaarste categorie betreft de vergunningplichtige activiteiten. Bij die categorie kan het initiatief worden beoordeeld aan de hand van in het omgevingsplan opgenomen open normen. Die categorie kan zowel regels over cumulatieve als regels over niet cumulatieve effecten bevatten.

Voor veel van de op grond van het omgevingsplan gereguleerde activiteiten is hooguit een meldplicht nodig. Dit heeft er mee te maken dat enerzijds het werken met open normen zoveel mogelijk wordt voorkomen en anderzijds voornamelijk regels over cumulatieve effecten (binnen de koepels) worden opgenomen. De meldingenfiguur is daarvoor de meest geschikte figuur.

De regels die met het oog op de functietoedeling zijn gesteld zijn onderverdeeld in drie categorieën:

1.	Direct werkende regels (zonder verbod en zonder meldplicht)	1
	a. Gesloten normen	
	b. Geen regels over cumulatieve effecten	
2.	Direct werkende regels (met verbod behoudens melding)	2
	a. Gesloten normen	
	b. Regels over cumulatieve effecten (volgens systeem wie het eerst komt, het eerst maalt)	
3.	Regels gekoppeld aan preventieve toets	3
	a. Open normen, waarvan de uitleg afhankelijk is van beleidsregels	
	b. Zowel regels over cumulatieve effecten als regels over niet cumulatieve effecten	
	c. Regels waaraan éénmalig moet worden voldaan, bij starten/aanvang	



Afbeelding 1 – Vergunningen, meldingen en algemene regels

Vervolgens is gezien of de (van rijkswege) al in het nieuwe omgevingsrecht opgenomen meld- en vergunningplichten volstaan, of dat aanvullend daarop in het omgevingsplan zelf een meld- of vergunningplicht moet worden geïntroduceerd.

Algemene regels

Een voorbeeld van een algemene regel uit het omgevingsplan MV2 die een nadere toelichting verdiend is de zorgplicht.

De zorgplicht is om twee redenen opgenomen:

- De zorgplicht in het Bal werkt alleen voor de daarin gereuleerde activiteiten. Ook de specifieke zorgplichten in het Bbl beperken zich tot specifieke activiteiten. Het is wenselijk om de zorgplicht ook toe te passen op de in het omgevingsplan gereuleerde activiteiten. Dat maakt het bijv. mogelijk om op grond van die activiteiten handhavend op te treden – al dan niet over de band van op grond van deze bepaling nader te concretiseren maatwerkvoorschriften.
- De zorgplichten in de AMvB's houden – bewust – geen rekening met decentrale aspecten zoals bijvoorbeeld mobiliteit. Door bijv. een zorgplicht voor mobiliteit op te nemen kan op grond van het omgevingsplan worden gestuurd op bijv. de vervoersmodaliteit voor de afvoer van goederen (bijv. over spoor of over water in plaats van over de weg).

Het eerste lid van de in het omgevingsplan opgenomen zorgplicht bevat een invulling van de generieke zorgplicht zoals die ook in de wet is opgenomen. De onder a t/m c genoemde onderdelen worden bij de uitwerking van het omgevingsplan nog nader geconcretiseerd. Zo kunnen bij de integratie van verordeningen in het omgevingsplan de daarin opgenomen zorgplichten hier een plek krijgen. Het eerste lid is opgenomen als vangnetbepaling voor onderwerpen die niet zijn uitgewerkt in dit omgevingsplan. Een aantal aspecten is in dit omgevingsplan nader uitgewerkt. Zo worden voor de aspecten stikstofdepositie, geluid, externe veiligheid en welstand in dit omgevingsplan regels gesteld.

In het tweede lid is vastgelegd dat de zorgplicht geldt in aanvulling op de in de wet opgenomen zorgplicht en de in de amvb's opgenomen specifieke zorgplichten. Dit betreft de in artt. 2.4 en 7.6 van het Bal opgenomen specifieke zorgplichten en de in het Bbl opgenomen specifieke zorgplichten voor:

- een bouwwerkinstallatie (art. 2.6 Bbl);
- bestaande bouwwerken (art. 3.5 Bbl);
- brandveilig gebruik van bouwwerken (art. 6.4 Bbl);
- bouw- en sloopwerkzaamheden (art. 7.4 Bbl); en
- mobiele puinbrekers (art. 7.31 Bbl).

Het derde lid bevat een uitwerking van de zorgplicht. Het is denkbaar lid 3 verder wordt gevuld bij het integreren van verordeningen in het omgevingsplan. Bij die verordeningen gaat het namelijk deels om het reguleren van gedragingen in de fysieke leefomgeving.

Het vierde lid stelt zeker dat voor die aspecten aan de zorgplicht wordt voldaan voor zover die regels worden nageleefd. In de Omgevingswet wordt dit op een vergelijkbare manier geregeld (art. 1.8 Ow). Bij vergunningplichtige activiteiten komt de vraag of aan de regels van het omgevingsplan wordt voldaan uitputtend bij de beoordeling van de vergunning aan de orde voor zover dit beoordelingsregels voor de betreffende vergunning betreft. Bij meldplichtige activiteiten komt die vraag ook aan de orde. Die twee situaties zijn ook verduidelijkt in het vierde lid.

De zorgplicht zoals opgenomen in dit omgevingsplan bevat daarmee de grondslag voor een bestuursrechtelijke route voor aspecten waarvoor de overheid / het havenbedrijf tot nu toe was aangewezen op een (lastiger afdwingbare) privaatrechtelijke route (bijv. voor het verbeteren van de modal split).

Van uit het perspectief van de VTH'er zijn de volgende afwegingen relevant bij de toepassing van de zorgplicht (bron: handleiding vth'er ADS).

Welke afwegingen maak je bij een nieuwe vergunning (start van een activiteit)?

- De specifieke zorgplicht geldt al, en hoeft dus niet in de vergunning te worden opgenomen.

- In de overwegingen en toelichting bij de vergunning kan worden genoemd dat de specifieke zorgplicht van toepassing is, en welke rol de specifieke zorgplicht bij het opstellen van de vergunningvoorschriften heeft gespeeld.

Welke afwegingen maak je bij een bestaande vergunning, die doorloopt via overgangsrecht?

- Bevat de vergunning een specifieke zorgplicht? Zo ja, dan is die mogelijk (deels, afhankelijk van redactie) dubbelop. Dan overwegen of de specifieke zorgplicht uit de vergunning kan worden geschrapt.
- Bevat de vergunning gedetailleerde voorschriften die vanzelfsprekend zijn en tot de specifieke zorgplicht behoren? Dan overwegen om die uit de vergunning te schrappen. Argument: geen uitputtendheid suggereren door vanzelfsprekende voorschriften op te nemen.
- Het initiatief voor aanpassing kan bij het bedrijf liggen (wijzigingsvergunning vragen) of bij het bevoegd gezag (als er meerdere vergunningen gelden revisievergunning, als er maar één vergunning geldt ambtshalve wijziging).
- In overwegingen en toelichting opnemen dat de vervallen voorschriften niet zijn geschrapt omdat ze niet meer gelden, maar omdat de specifieke zorgplicht de functie van deze voorschriften heeft overgenomen.

Welke afwegingen maak je bij de aanvraag van een wijziging van een bestaande vergunning?

- Uitgangspunt: alleen voorschriften opnemen die niet vanzelfsprekend zijn. Daar zit de nodige beoordelingsruimte in. Voorbeeld: een voorschrift dat verpakkingen van verpakt afval in goede staat moet zijn, is niet nodig. Maar een voorschrift dat de staat van verpakkingen dagelijks moet worden gecontroleerd heeft wel waarde; het spreekt immers niet voor zich dat dit dagelijks gebeurt.
- Bezien of wijziging benut kan worden voor revisie en aanpassing van de bestaande vergunning.

Geluid

Paragraaf 5.2.1.3 van het omgevingsplan bevat de koepel en verkaveling voor het aspect geluid. De regels van het concept facet bestemmingsplan geluid vormen het uitgangspunt voor de regels in deze paragraaf. De in deze paragraaf opgenomen emissiegerichte geluidregeling geeft zowel duidelijkheid voor initiatiefnemers als bestaande bedrijven. De regeling biedt op kavelniveau duidelijkheid over de op grond van dit plan toegelaten geluidemissie.

De werking van deze paragraaf is als volgt. De geluidproductieplafonds zoals in art. 2.2 van dit plan opgenomen komen qua waarden overeen met de gpp's zoals ze nu bij koninklijk besluit zijn vastgesteld. De geluidplafonds per kavel worden zo gemodelleerd dat de optelsom van de kavels, zowel qua emissie als qua immissie 90% van de gpp's bedraagt. Zo is

er nog 10% schuifruimte om per kavel gemotiveerd van emissie- en immissiewaarden af te wijken, in samenhang met het toepassing van stille technieken. Die 10% kan op twee manieren worden vormgegeven:

- Met een via een apart delegatiebesluit gedelegeerde bevoegdheid voor het college om de getallen van de kavels aan te passen, voor zover de gpp's niet worden overschreden
- Met een vergunningplicht om af te wijken van de kavelbudgetten, voor zover de gpp's niet worden overschreden.

Er zijn procedurele verschillen: voor een planwijziging geldt de u.o.v., voor vergunningverlening geldt in beginsel de reguliere procedure.

Verder zijn er ook gevolgen voor het beheer van de verkaveling/koepel. Met een vergunning kan alleen het budget van de kavel van een initiatiefnemer worden aangepast. Aanpassingen op de buurkavels zijn daarbij niet mogelijk.

Voor Maasvlakte 2 worden fictieve beleidsmatige knelpunten gecreëerd, om de werking van het systeem goed te kunnen beproeven (geluidruimte is bij MV2 in de praktijk geen knelpunt). De kavelbudgetten (emissiewaarden in LAr,LT van het geluid per geluidkavel) zijn vormgegevens als een gemiddelde emissie per m² per kavel. Een alternatief zou zijn: een maximale emissie per (willekeurige) hectare op de kavel.

Er wordt aangesloten bij de vergunning- en meldplichten op grond van het Bal. Wel worden aanvullend daarop aanvraagvereisten in het plan opgenomen. Die aanvraagvereisten zijn nodig om te bezien of de aanvraag past binnen de toegekende kavelbudgetten. In huidige vergunningaanvragen zit de emissiewaarde in dB(A). De in het plan opgenomen indieningsvereisten zien op het verstrekken van informatie om de jaargemiddelde geluidbelasting te bepalen in Lden en Lnigt.

Aandachtspunten:

- Bij het bepalen van de gpp's wordt uitgegaan van een 'leeg' akoestisch rekenmodel (geen omgeving). Het slufferdepot is wel opgenomen. De afscherming op het industrieterrein zelf is ook opgenomen. De omgeving rond het industrieterrein is een leeg model.
- Bij wijzigingen in de omgeving die leiden tot een 'relevante toename van geluid' is de gemeente aan zet om de inzet van maatregelen te overwegen (art. 5.78 ad Abg).
- Daardoor zal er in de praktijk ook behoefte bestaan aan een akoestisch rekenmodel incl. omgeving.
- Bij vergunningverlening, of bij meldingen, wordt uitgegaan van het netto effect van de activiteit. Daarbij wordt interne afscherming op het eigen terrein meegenomen. Afscherming buiten het eigen terrein wordt in beginsel niet meegenomen bij de emissie- en immissiewaarden. Als het netto effect vergelijkbaar is, of lager dan het bruto emissiegetal voldoet de activiteit aan de regels van het omgevingsplan.
- Ook hierdoor zal er in de praktijk wellicht ook behoefte bestaan aan een akoestisch rekenmodel incl. omgeving.

- Dit roept de vraag op of het niet beter is om al bij het bepalen van de gpp's uit te gaan van een akoestisch rekenmodel, incl. omgeving. Voorstel: dit punt nader beproeven in botsproef.
- In het geluidregister (Aanvullingsbesluit geluid) zijn gpp's opgenomen

Stikstof

Hoofdstuk 6 van de (concept) omgevingsregeling stelt regels voor de meet- en rekenmethoden over activiteiten in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening op grond van artikel 4.1 Ow. Deze meet- en rekenmethoden zijn algemene rijksregels die gericht zijn tot degene die de activiteit verricht. De regels zijn van toepassing zodra in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening over het onderwerp regels met een kwantitatieve waarde (waarde uitgedrukt in een getal) zijn gesteld. Het Rijk acht het niet wenselijk om voor alle gemeentelijke regels te voorzien in een regeling van de meet- en rekenregels. Daarom is ervoor gekozen om alleen meet- en rekenregels te stellen als die decentrale regels strekken tot toepassing van instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving die een bepaalde norm (een kwantitatieve waarde of bandbreedte), waarvoor moet worden gerekend, voorschrijven. De meet- en rekenregels moeten ook gebruikt worden als een decentrale overheid activiteiten reguleert met een kwantitatieve norm met dezelfde grootte en eenheid als in de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Bij stikstof is dat (op dit moment) het geval. Dat betekent dat de reken- en meetvoorschriften van het Rijk op dit punt in beginsel uitputtend zijn. Dat betekent dat het artikel over meten en rekenen in de stikstofparagraaf van het omgevingsplan (art. 5.19) vermoedelijk niet wordt ingevuld. Het artikel staat op dit moment nog op p.m., mede omdat bij de geluidregeling in het omgevingsplan wel aanvullende reken en meetbepalingen zijn opgenomen (art. 5.10), waarover nog afstemming met het Rijk moet plaatsvinden. Wellicht dat bij de uitwerking van de stikstofregeling behoefte blijkt aan deze of vergelijkbare aanvullende regels in het omgevingsplan.

In artikel 5.21 van het omgevingsplan MV2 dienen voor de volgende meet- en rekenvoorschriften nog keuzes gemaakt te worden:

- wordt separaat gekeken naar scheepvaartbewegingen die deel uitmaken van een project of andere handeling?
- gelden waarden in cumulatie met de bijdragen van andere projecten of handelingen in het plangebied?

N.B. het wettelijk kader onder de Omgevingswet biedt – naar de huidige stand van zaken – nog geen basis voor artikel 5.31 van planregels (“beoordelingsregels Natura 2000-activiteiten”). Hiervoor is verwerking van de gezamenlijke zienswijzen (gemeente, Hbr en Pzh) in het Bkl nodig. Het Bkl-team staat hier positief tegenover. Verwerking daarvan is een voorwaarde voor het opnemen van dit artikel en essentieel voor een goede werking van het koepelconcept. Datzelfde geldt overigens ook voor de beoordelingsregels voor de mba. Dit komt dus ook terug in de aanbevelingen voor de wetgever zoals die in de stukken voor het BO worden voorbereid.

Omgevingsveiligheid

Artikel 5.25 van het omgevingsplan MV2 bepaalt dat een risicogebied wordt aangewezen. Deze regeling zorgt er voor dat de meest risicovolle activiteiten niet aan de rand gaan zitten, maar voorkomt nog niet dat de gemiddeld risicovolle activiteiten zich in het midden vestigen. Het risicogebied ligt deels buiten de gemeente. Het gebied en de daaraan verbonden regels kan alleen door de gemeenteraad van Rotterdam worden vastgesteld voor delen binnen de gemeente Rotterdam

[overgangsrecht voor huidige aangewezen risicocontour art. 14 Bevi wordt geregeld met gelijkstelling]

In artikel 5.29 is vastgelegd dat de plaatsgebonden risico's op de begrenzing van het risicogebied externe veiligheid ten hoogste één op de miljoen per jaar bedragen. Het volgende artikel (artikel 5.30) bevat een regeling voor functionele binding. Die regeling komt er op neer dat beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties slechts zijn toegelaten voor zover het gaat om activiteiten die een functionele binding hebben met een activiteit als bedoeld in hoofdstuk 4 van het plan. De maximale oppervlakte voor kantoren (lid 3) is niet van toepassing indien het gaat om een functionele binding met een Seveso-inrichting (art. 3.51 lid 1 Bal).

Informatieverplichting

Net als de (facultatieve) meldplicht is de informatieplicht relevant indien er sprake is van knelpuntgebieden of knelpuntthema's. Bij de uitgewerkte thema's voor omgevingsplan MV2 doet dit zich dit niet voor. Er is dan ook geen aanvullende informatieplicht in het plan opgenomen.

Bij de verdere uitwerking van het omgevingsplan kan dit wel relevant zijn. Bijvoorbeeld bij knelpuntgebieden, of knelpuntthema's, maar ook bij het integreren van regelingen uit verordeningen. Daarbij kan worden gedacht aan het regelen van activiteiten zoals boord-boordoverslag bij integratie van de havenbeheersverordening. Die verordening is nog niet geïntegreerd in het omgevingsplan.

Optioneel

In onderstaand artikel is een decentrale informatieplicht opgenomen:

Artikel 5.3 (informatieplicht)

Ten minste <x periode> en ten hoogste <y periode> voor het begin van een <beschrijven activiteit>, worden de volgende gegevens en bescheiden aan <beschrijven bevoegd gezag>, verstrekt:

- a. <opsomming gegevens en bescheiden>

Ook dit is een facultatief artikel dat relevant kan worden bij knelpuntgebieden of knelpuntthema's. Als dat zich voordoet kan dit artikel voor die gebieden of thema's worden geconcretiseerd. Bij de nu uitgewerkte thema's voor Maasvlakte 2 doet dit zich niet voor.

Melding

In de in de bijlage opgenomen notitie over vergunning- en meldplichten wordt nader ingegaan op de vraag of het nodig en wenselijk is om aanvullend aan de door het rijk geregelde vergunning- en meldplichten dergelijke plichten in het omgevingsplan op te nemen (bijlage 5).

In het omgevingsplan MV2 zijn, aangezien er geen sprake is van knelpuntgebieden of knelpuntthema's, geen aanvullende meldplichten opgenomen bovenop de door het rijk gestelde meldplichten. Daarbij gaat het om 'de melding als gebod' (zie tabel melding als gebod, paragraaf 4.3).

Optioneel

In het artikel hieronder is een decentrale meldingsplicht opgenomen voor het beginnen of intensiveren van een activiteit als bedoeld in artikel 4.1. Het betreft een verbod behoudens melding.

Artikel 5.2 (meldplicht)

1. Het is verboden een activiteit als bedoeld in artikel 5.1 te beginnen of te intensiveren zonder dit ten minste vier weken daarvoor te melden bij het college van burgemeester en wethouders.
2. Een melding bevat:
 - a. de aard en omvang van de activiteit die zal worden verricht, en
 - b. de aanduiding, inclusief de omgrenzing, van de locatie waar de activiteit zal worden verricht.

Dit is een facultatief artikel dat relevant kan worden bij knelpuntgebieden of knelpuntthema's. Aangezien zich in Maasvlakte 2 geen knelpunten met betrekking tot gebruiksruimte voordoen, is er geen directe aanleiding om dit artikel op te nemen. In andere delen van het Haven Industrieel Complex kan dit artikel worden toegepast. Als er sprake is van knelpuntgebieden of knelpuntthema's kan dat voor die gebieden of thema's worden geconcretiseerd.

Van uit het perspectief van de VTH'er zijn de volgende afwegingen relevant bij de toepassing van de zorgplicht (bron: handleiding vth'er ADS).

Welke afwegingen maak je bij een nieuwe vergunning (start van een activiteit)?

- De keuze dat meldingsplicht uit het Bal niet geldt als de activiteit vergunningplichtig is op grond van hoofdstuk 3 van het Bal, vereist aandacht als de vergunning ruimte laat voor activiteiten die later starten (bijvoorbeeld activiteiten die vallen onder afdeling 3.2, maar eventueel ook andere afdelingen). Omdat de meldingsplicht niet geldt, krijgt het bevoegd gezag niet vanzelf een signaal als die activiteit later daadwerkelijk wordt opgestart. Dat hoeft op zich niet bezwaarlijk te zijn, maar mocht het bevoegd gezag wel informatie willen over de start van de activiteit, dan moet het een informatieverplichting

in de vergunning opnemen. Hierbij moet het gebruik van het woord “melding” worden vermeden, omdat dan verwarring ontstaat over de verhouding met de meldingsplicht bij algemene regels. Gebruik “informatieplicht” of “gegevens verstrekken”.

Welke afwegingen maak je bij een bestaande vergunning, die doorloopt via overgangsrecht?

- In het kader van het Invoeringsbesluit wordt nog gezien hoe in het overgangsrecht moet worden omgegaan met het feit dat meldingsplicht bij vergunningplichtige situaties niet geldt, terwijl onder het oude recht wel soms een meldingsplicht van het Activiteitenbesluit gold (in de terminologie van Omgevingswet: informatieverplichting). Het is in ieder geval niet de bedoeling om - als een regeling voor de overgangsperiode wenselijk wordt geacht - dit via het moeten aanpassen van bestaande vergunningen na inwerkingtreding te regelen.

Welke afwegingen maak je bij de aanvraag van een wijziging van een bestaande vergunning?

- Nadat de keuze is gemaakt hoe met het overgangsrecht om te gaan zal duidelijk zijn hoe de problematiek door het Rijk is geregeld. Bij een aanpassing van een door het overgangsrecht gecreëerde situatie na inwerkingtreding kan een check plaatsvinden of in het specifieke de gemaakte keuze voldoet, of dat de aanpassing kan of zelfs moet worden benut om informatieverplichtingen binnen de vergunning beter te regelen, zo nodig ook voor het deel waarop de aanvraag om wijziging van bestaande vergunning geen betrekking heeft.

Vergunning

Er is terughoudend omgegaan met het opnemen van vergunningplichten bovenop de door het rijk gestelde vergunningplichten. Dit omdat de in de amvb opgenomen vergunningplichten in beginsel volstaan. Als aanvullend daarop iets nodig is wordt dat beperkt tot hooguit een informatie- of meldplicht. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit wordt opgenomen. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan om de vergunningen uit de huidige aanlegvergunningstelsels te vervangen.

In het omgevingsplan MV2 zijn vergunningsplichten opgenomen voor:

- bouwen (art. 5.26 omgevingsplan), Voor het ruimtelijk deel van de activiteit bouwen is de vergunning in het omgevingsplan beperkt tot de beoordeling van de norm ‘redelijke eisen van welstand’ in een beperkt deel van het plangebied (langs de snelweg).
- werken en werkzaamheden (art. 5.27 en art. 5.28 omgevingsplan) en
- aanpassingen openbaar toegankelijk gebied (art. 5.29 omgevingsplan).

Bij het opnemen van een vergunningplicht kan worden gekozen uit verschillende formuleringen. Deze verschillende formuleringen hebben verschillende gevolgen voor het VTH proces:

- de vergunning wordt verleend als ... (en kan dan dus niet worden geweigerd)
- de vergunning wordt slechts verleend als ... (maar als aan de condities is voldaan, hoeft het nog steeds niet)
- de vergunning wordt geweigerd als ... (maar wanneer moet worden verleend, is nog steeds open)
- de vergunning wordt slechts geweigerd als ... (en moet in alle andere gevallen dus worden verleend)
- de vergunning wordt in elk geval verleend als ...
- de vergunning wordt in elk geval geweigerd als ... (maar er zijn ook andere weigeringsgronden denkbaar)
- de vergunning kan / kan slechts worden verleend als ... (maar hoeft dan nog niet te worden verleend)
- de vergunning kan / kan slechts worden geweigerd als ... (maar hoeft dan niet per se te worden geweigerd).

Er is gekozen voor *vergunning wordt uitsluitend verleend als...*, deze formulering betekent hetzelfde als *de vergunning wordt slechts verleend als...* Dus, ondanks dat aan de voorwaarden wordt voldaan, hoeft de vergunning niet te worden verleend. Deze keuze sluit aan op de redactie van de vergunningplichten zoals die nu zijn opgenomen in de in het vigerende bestemmingsplan opgenomen dubbelbestemmingen.

Activiteit 'absoluut' verbieden

In het omgevingsplan kan ook een verbod worden opgenomen. Een absoluut verbod is in het omgevingsrecht niet mogelijk, omdat er altijd een verzoek kan worden gedaan om met een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit af te wijken van zo'n in het omgevingsplan opgenomen verbod.

3.3 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 artikel 5.2 van de planregels is vastgelegd dat aan de regels in dat hoofdstuk wordt voldaan door degene die de activiteit verricht, tenzij anders bepaald. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit. Een afwijkend artikel over de normadressaat is alleen nodig voor zover relevant naast de algemene bepalingen van hoofdstuk 5, bijvoorbeeld omdat er een afwijkende groep normadressaat zijn. In het concept omgevingsplan MV2 komt dat tot nu toe nog niet voor.

3.4 Zijn er andere begrippen toegepast dan de begripsbepaling in de wet?

Bij het opstellen van het concept omgevingsplan zijn een aantal uitgangspunten gehanteerd.

Als eerste is aangesloten op de begrippen die al in de Omgevingswet en de amvb's en 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). Aanvullend daarop zijn de begrippen uit de amvb's en omgevingsregeling van toepassing verklaard in dit

omgevingsplan zelf. Dit is vastgelegd in artikel 1.1, tweede lid, van het concept omgevingsplan.

Begrippen die zijn opgenomen in de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving hoeven dus niet overgenomen te worden in het omgevingsplan.

Bij het opstellen van het omgevingsplan is vervolgens terughoudend omgegaan met het aanvullend introduceren van begrippen. Daarbij is gebruik gemaakt van Igr 45:

1. Termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben en die meermalen in de regeling voorkomen, worden gedefinieerd, doorgaans in het eerste artikel. Komt zo'n term slechts eenmaal of een heel beperkt aantal keren voor, dan kan de term – indien al nodig – waarschijnlijk het best daar worden verduidelijkt waar ze voor het eerst wordt gebruikt.
2. In een definitiebepaling wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.
3. Materiële regels horen niet thuis bij de definitiebepalingen maar elders in de regeling (een begripsbepaling bevat dus geen normatieve elementen).

De begrippen zijn opgenomen in de bijlage bij de planregels. De begrippen staan op alfabetische volgorde, zonder lettering.

Er kan een koppeling worden gemaakt met de Stelselcatalogus Omgevingswet (<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/stelselcatalogus-omgevingswet/dit-houdt-het-in/>).

3.5 Is er nog een algemene beoordelingsregel nodig om toch in afwijking van de specifieke beoordelingsregels een omgevingsvergunning te kunnen verlenen?

Zoals bij stap 3.2 is beschreven zijn aanvullend aan de rijksregelgeving slechts drie vergunningplichten in het plan opgenomen (voor bouwen, werken en werkzaamheden en wijzigen openbare ruimte). Verreweg de meeste in het plan opgenomen regels zijn dan ook direct werkende regels. Dat wil niet zeggen dat het niet wenselijk is om van die regels in het plan af te kunnen wijken. Aangezien de ervaring leert dat er in de praktijk behoefte bestaat om van de regels af te wijken is hier ook rekening mee gehouden bij het opstellen van het plan. Zo is er bij geluid rekening gehouden met het afwijken van de in het plan opgenomen regels.

Die beoordelingsregels maken flexibiliteit binnen de koepel mogelijk. Bijv. bij geluid. Het idee is dat de geluidplafonds per kavel daar zo worden gemodelleerd dat de optelsom van de kavels, zowel qua emissie als qua immissie 90% van de gpp's (koepel) bedraagt. Zo is er nog 10% schuifruimte om per kavel gemotiveerd van emissie- en immissiewaarden af te wijken, in samenhang met het toepassing van stille technieken. Die 10% kan (o.a.) worden gefaciliteerd door deze algemene beoordelingsregels (die worden toegepast bij afwijking van de kavelbudgetten, mits de gpp's niet worden overschreden). Voorwaarde daarbij is dat de geluidproductieplafonds niet worden overschreden. Het ligt voor de hand om die systematiek ook toe te passen bij stikstofdepositie.

De algemene beoordelingsregel brengt met zich dat een initiatief alsnog binnenplannen kan worden vergund. Het criterium “geen geschikte alternatieven” is ontleend aan de Wet natuurbescherming.

Er is dus behoefte aan een algemene beoordelingsregel om flexibiliteit binnen de koepels mogelijk te maken. Die algemene beoordelingsregel kan zowel worden gebruikt voor de situatie waarbij het wenselijk is om in afwijking van de algemene regels toestemming te verlenen voor het verrichten van de activiteit, als de situatie waarbij wordt afgeweken van de drie genoemde specifieke beoordelingsregels voor het verlenen van een omgevingsvergunning.

De algemene beoordelingsregel betreft een facultatieve bepaling en is opgenomen in artikel 5.4 van het omgevingsplan. In de algemene beoordelingsregel zijn de volgende criteria opgenomen:

- er zijn geen geschikte alternatieven,
- de activiteit levert een positieve bijdrage aan het bereiken van de doelstelling, bedoeld in artikel 2.1,
- de in hoofdstuk 2 opgenomen omgevingswaarden worden niet overschreden, en,
- voor zover de afwijking betrekking heeft op geluidimmissies bedragen deze niet meer dan de in het informatieobject ‘geluidverkaveling industrieterrein’ opgenomen bijdrage per zonebewakingspunt.

3.6 Zijn er beheer/ onderhoudsverplichtingen/gedoogplichten?

Er is een programma met maatregelen, gericht op behoud en ontwikkeling van milieugebruiksruimte. Met dit programma wordt geborgd dat de overheid zich inspant om maatregelen te treffen om de gebruiksruimte te behouden en te vergroten. Dit is essentieel voor een goede werking van het koepelconcept (zie bijlage programmatische aanpak en omgevingswaarden). Het programma en de daarin opgenomen maatregelen werken door in de in het omgevingsplan opgenomen financiële regeling (H6).

Op dit moment zijn er geen aanvullende beheer, onderhoudsverplichtingen en gedoogplichten. Bij de integratie van verordeningen in het omgevingsplan is dit naar verwachting wel het geval.

3.7 Zijn er financiële bepalingen?

In het omgevingsplan is een kostenverhaalsregeling opgenomen. Die regeling is essentieel voor de werking van het koepelconcept en zorgt er voor dat de maatregelen die worden getroffen voor het behouden en vergroten van de gebruiksruimte kunnen worden verhaald op initiatiefnemers, voor zover sprake is van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de relevante passages uit het omgevingsplan.

In bijlage 6 wordt ingegaan op het verschil in mogelijkheden voor kostenverhaal op grond van de Crisis- en herstelwet en de Aanvullingswet grondeigendom (incl. het bij de kamerbehandeling opgenomen amendement) en de vraag of die regelingen alleen aanhaken

op bouwactiviteiten en functiewijzigingen, of dat de regelingen ook (deels) geschikt zijn voor het intensiveren van bestaande activiteiten/gebruik/functies. Voor een goede werking van het koepelconcept is het van belang dat de regeling voor kostenverhaal ook aanhaakt op het intensiveren van bestaande activiteiten/gebruik/functies. Vooralsnog zijn de wettelijke mogelijkheden daarvoor beperkt.

3.8 Zijn er procedureregels zoals aanwijzingsbesluiten, adviezen van cie of andere bestuursorganen, participatie?

De procedures voor vergunningen zijn uitputtend geregeld in het Omgevingsbesluit. In het omgevingsplan zijn geen aanvullende procedureregels opgenomen.

Adviezen

In het vigerende bestemmingsplan MV2, dat als uitgangspunt is gehanteerd bij het opstellen van het omgevingsplan MV2, zijn adviestaken vastgelegd voor de leidingbeheerder (bij de dubbelbestemmingen met betrekking tot leidingen) en de beheerder van de waterkering (bij de dubbelbestemming waterstaat-waterkering). Deze adviestaken zijn niet expliciet opgenomen in de regels van het omgevingsplan MV2. Er wordt wel advies gevraagd bij de leidingbeheerder, of de beheerder van de waterkering bij het beoordelen van vergunningaanvragen die die de taken van deze beheerders raken.

Participatie

Op grond van de Omgevingswet kunnen in het omgevingsplan regels over participatie worden opgenomen. De gemeenteraad kan participatie in door de raad aangewezen gevallen van activiteiten onder de Omgevingswet verplicht stellen (art. 16.55, zevende lid, Ow).

Voor aanvragen waarop zo'n door de raad genomen besluit van toepassing is moet een initiatiefnemer bij het aanvragen van een vergunning aangeven hoe hij/zij heeft geparticipeerd. Als hij/zij niet heeft geparticipeerd kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.

Voor aanvragen waarop zo'n door de raad genomen besluit niet van toepassing moet een initiatiefnemer bij het aanvragen van een vergunning aangeven of hij/zij heeft geparticipeerd en zo ja: hoe.

Er zit met andere woorden lokale afwegingsruimte op het instellen van de of-vraag. Die ruimte zit niet op de hoe-vraag. De aanvraagvereisten zijn exclusief en uitputtend geregeld in de omgevingsregeling.

Dit onderwerp is niet uitgewerkt in het omgevingsplan MV2. Dit wordt opgepakt bij het opstellen van het gemeentebrede omgevingsplan.

3.9 Zijn er strafbepalingen of regels voor VTH aan de orde?

In het omgevingsplan zijn geen strafbepalingen opgenomen. Dat onderwerp is uitputtend geregeld in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet.

Eventuele kwaliteitscriteria VTH komen bij het gemeentebrede omgevingsplan aan de orde.

3.10 Is er overgangsrecht noodzakelijk?

Het is onder de Omgevingswet niet meer vanzelfsprekend dat bestaande situaties bij wijziging van het omgevingsplan onder een regime van standaard eerbiedigend overgangsrecht worden gebracht. Onder voorwaarden is het mogelijk om bijvoorbeeld de emissies van bestaande bedrijven in te perken. De NvT bij het Omgevingsbesluit zegt hierover:

“Toelatingsplanologie gaat ervan uit dat een bestemmingsplan door het toekennen van bestemmingen en daarbij behorende regels wel ontwikkelingen mogelijk kan maken of verbieden, maar geen geboden kan bevatten. Daardoor kon een bestemmingsplan een eigenaar (of grondgebruiker) niet verplichten om een toegekende bestemming daadwerkelijk te verwezenlijken. Evenmin kon een bestemmingsplan regels bevatten op grond waarvan een eigenaar (of grondgebruiker) gedwongen kon worden om een bestaande toestand of een bestaand gebruik te wijzigen. Immers, in lijn met het uitgangspunt van toelatingsplanologie was in het Besluit ruimtelijke ordening voorgeschreven dat ieder bestemmingsplan het in artikel 3.2.1 en artikel 3.2.2 van dat besluit geformuleerde eerbiedigende overgangsrecht moest bevatten. Dat overgangsrecht kwam er op neer dat bestaand legaal gebruik, ondanks een bestemmingswijziging of aangescherpte regels, altijd mocht worden voortgezet. Dit beperkte de mogelijkheid voor gemeenten die het gebruik van gronden wilden wijzigen om zelf afwegingen te maken en, binnen de grenzen van de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid, tot maatwerkoplossingen te komen. Zeker nu het omgevingsplan ook onderwerpen zal reguleren waarvoor het niet nodig en ook niet wenselijk is om altijd eerbiedigend overgangsrecht op te nemen, kan er geen gestandaardiseerd eerbiedigend overgangsrecht meer worden voorgeschreven. Net zoals dat bijvoorbeeld in de milieuregelgeving het geval is, valt niet uit te sluiten dat er zich situaties voordoen waarin het in het belang van de fysieke leefomgeving, wel of niet met een overgangstermijn en onder het verstrekken van nadeelcompensatie, gerechtvaardigd kan zijn een plicht op te leggen om een bestaand gebruik of een bestaande toestand te wijzigen (par. 3.2.4.1 Ob).”

Naast het generieke overgangsrecht in hoofdstuk 8 van de regels van het omgevingsplan kan ook per wijziging van dit omgevingsplan in overgangsrecht worden voorzien.

De vraag naar de wijze waarop voorzien wordt in overgangsrecht zal in het bijzonder spelen in situaties waarin de nieuwe regels, ten opzichte van een bestaand regime, strenger zijn en dus minder mogelijkheden bieden. Het rechtszekerheidsbeginsel brengt mee dat per concreet geval een afweging gemaakt dient te worden en op maat in overgangsrecht kan worden voorzien. Voor welke overgangsrechtelijke regeling wordt gekozen is afhankelijk van de mate waarin nieuwe regels een verplichtend karakter dragen. Het zal van de omstandigheden in het concrete geval afhangen of dergelijke regels, eventueel onder het stellen van een overgangstermijn en het verstrekken van nadeelcompensatie, evenredig zijn.

Naast het evenredigheidsbeginsel is in het bijzonder ook het eigendomsrecht van belang, dat wordt beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Zodra regels het recht op een ongestoord genot van de eigendom beperken moet worden nagegaan of deze inmenging gerechtvaardigd en proportioneel is. Hierbij dient sprake te zijn van een rechtvaardig evenwicht ('fair balance') tussen het algemene belang waarvoor de regel die de eigendom beperkt, wordt gesteld en het fundamentele recht van de individu. Het proportionaliteitsbeginsel verlangt dat het middel geschikt is om het beoogde doel te bereiken, dat er geen minder ingrijpend middel kan worden gebruikt om het doel te bereiken en dat er een redelijk evenwicht wordt bereikt tussen de beoogde voordelen en de nadelige gevolgen.

Om evenredigheid te bereiken van een regel (met een verplichtend karakter) die het eigendomsrecht beperkt, kan het nodig zijn om een overgangsregeling op te nemen of om (nadeel)compensatie toe te kennen. Het draait er uiteindelijk om dat er bij nieuwe regels sprake is van een redelijke en evenwichtige balans tussen het publieke belang dat wordt gediend met de nieuwe regel en de mate waarin de eigendom wordt beperkt. Hierbij speelt een rol welke gebruiksmogelijkheden van de eigendom overblijven, welke termijn wordt gegund om aan de nieuwe regel te voldoen en of nadeelcompensatie wordt geboden. Zo kan het onder omstandigheden toelaatbaar zijn om af te zien van overgangsrecht in verband met de aangeboden nadeelcompensatie. Ook is denkbaar dat er geen nadeelcompensatie wordt geboden omdat er voorzien wordt in een ruime overgangstermijn. Algemene criteria zijn hiervoor niet te geven, zodat een afweging per concreet geval dient te worden gemaakt.

Hier ligt een relatie met de bij de Invoeringswet Omgevingswet te reguleren methodiek voor het verstrekken van nadeelcompensatie voor schade die voortvloeit uit het omgevingsplan. Deze regeling komt in de plaats van de regeling voor planschade zoals die in de Wro was te vinden. Deze regeling geeft duidelijkheid over de vraag of en op welke wijze en op welk moment zowel direct als indirect geleden schade die voortvloeit uit een wijziging van een omgevingsplan gecompenseerd moet worden.

Ook kunnen zich situaties voordoen waarin de gevolgen van de wijziging van een omgevingsplan, zelfs met het stellen van een ruime overgangstermijn en het bieden van nadeelcompensatie, toch onevenredig zijn. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een zodanig omvangrijke inbreuk op het eigendomsrecht dat er geen betekenisvolle gebruiksmogelijkheden van het eigendomsrecht meer resteren. Bij een plicht tot het realiseren van nieuwe functies op een locatie zal hier in de regel sprake van zijn, zoals de plicht om woningen te bouwen op een locatie waar een bedrijf is gevestigd. Als het bedrijf zelf de bedrijfsvoering op de locatie wil beëindigen en uitvoering wil geven aan de bouw van de woningen, is er geen probleem. Als van vrijwillige zelfrealisatie geen sprake zal zijn, komt de vraag of tot onteigening zal moeten worden overgegaan in beeld.

Bij het vormgeven van het in hoofdstuk 8 van de regels van het omgevingsplan opgenomen overgangsrecht is gebruik gemaakt van par. 5.14 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730>) en de VNG uitgave '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever' (Igr 65 e.v.; zie <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/100->

[ideeen.pdf](#)). Bij een nieuwe regeling of wijziging van een regeling wordt overwogen of overgangsbepalingen noodzakelijk zijn (Ar 5.59; Igr 65).

Daarvoor is bij het vormgeven van het in dit omgevingsplan opgenomen overgangsrecht onderscheid gemaakt tussen drie periodes:

1. de periode direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet: het omgevingsplan van rechtswege
2. de periode na inwerkingtreding van het voor Maasvlakte 2 vast te stellen omgevingsplan op basis van het in dat omgevingsplan zelf op te nemen overgangsrecht
3. de beheerperiode: verschillende situaties die kunnen optreden bij het wijzigen van het omgevingsplan in die periode.

Bij het vaststellen van het omgevingsplan lijkt overgangsrecht noodzakelijk. Dat overgangsrecht kan zich richten op het intrekken van regelingen die tot dat moment van kracht zijn en door het omgevingsplan worden vervangen. Ook kan dat overgangsrecht zich richten op situaties die al onder de overgangsbepalingen van één van de voorheen geldende regelingen – zoals het bestemmingsplan – vielen. Daarnaast kan dat overgangsrecht duidelijkheid bieden over de status van op grond van de voorgaande regelingen genomen besluiten onder het nieuwe regime van het omgevingsplan. Een nieuwe regeling is namelijk niet alleen van toepassing op wat na haar inwerkingtreding voorvalt maar ook op wat bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande situaties, rechtsposities en verhoudingen ('onmiddellijke werking') (Ar. 5.61; Igr 67). Als in het omgevingsplan geen overgangsrecht wordt opgenomen heeft deze onmiddellijke (exclusieve) werking. Ook moet worden bezien of voorzieningen moeten worden getroffen voor zaken die in procedure zijn: aanvragen die zijn gedaan onder de oude regeling maar die niet zullen zijn afgewikkeld voordat de nieuwe regeling in werking treedt. Dat geldt ook voor besluiten die zijn genomen op basis van de oude regeling maar waaraan de juridische grondslag gaat ontvallen als de oude regeling wordt ingetrokken (zie ook bij Igr 94). Ook moet steeds worden nagegaan of iets moet worden geregeld voor het verloop van bezwaarschrift- en beroepsprocedures. Daarbij geldt als generiek uitgangspunt voor ex nunc toetsing bij heroverweging in bezwaar en ex tunc toetsing bij uitspraken van de bestuursrechter.

In de notitie 'Contouren Voorontwerp Bestemmingsplan Verbrede Reijkwijdte Maasvlakte 2 (2019) 'Koepelconcept'' wordt gesproken over een 'reguleringstermijn gebruik' en een 'reguleringstermijn gebruiksruimte'.

- Reguleringstermijn gebruik:
'Het plan bepaalt geen vaste reguleringstermijn wat betreft de bestemmingen. De marktvrage, de stand ter techniek, de beschikbare milieugebruiksruimte, of nieuwe regelgeving kunnen aanleiding zijn tot actualisatie van het plan, al dan niet op verzoek. Daarover wordt per geval besloten.'
- Reguleringstermijn gebruiksruimte:
'Het plan bevat de reguleringstermijn voor de milieugebruiksruimte, maatregelen en

de stand der techniek. Deze termijn kan per aspect verschillen. Omwille van de beheer(s)baarheid wordt echter ook gestreefd naar eenduidige termijnen.'

Er lijkt al met al voldoende aanleiding voor het opnemen van overgangsrecht in het omgevingsplan. Het overgangsrecht wordt in beginsel in de nieuwe of de gewijzigde verordening zelf opgenomen, niet in een afzonderlijk onderdeel van het vaststellingsbesluit (Ibr 66.2). Dit is als zodanig verwerkt in de overgangsregels van dit omgevingsplan. Bij het vormgeven daarvan is onderscheid gemaakt tussen uitgestelde werking en eerbiedigende werking.

Uitgestelde werking kan worden geregeld door in het omgevingsplan – of het wijzigingsbesluit - een later tijdstip van inwerkingtreding – ten opzichte van de vier weken uit art. 16.78 Ow - te bepalen. Daar kan aanleiding voor zijn als betrokkenen met de nieuwe regeling met een termijn van vier weken onvoldoende tijd krijgen om zich tijdig op de nieuwe regeling in te stellen (Igr 71.2). Naarmate het redelijkerwijs gezien meer tijd kost om een bestaande activiteit om te vormen conform hetgeen het nieuwe juridische regime vereist, worden er meer of verdergaande 'verzachtende' regels opgenomen om de overgang naar het nieuwe regime te plooien. Igr 73 bevat voor die situaties een aantal modellen voor inwerkingstredingsbepalingen. Uitgestelde werking is een bekend fenomeen in het milieurecht. Een in het oog springend voorbeeld is de in het milieurecht belangrijke voorwaarde dat omgevingsvergunningplichtige inrichtingen moeten beschikken over de BBT. Die voorwaarde vloeit voort uit de Europese richtlijn industriële emissies. De richtlijn bevat op verschillende plaatsen overgangsrecht, hoewel de desbetreffende bepalingen niet als zodanig door de richtlijngever zijn gerubriceerd. Een voorbeeld is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen nieuwe IPPC-installaties en bestaande installaties. Voor bestaande installaties gold krachtens de IPPC richtlijn een langere termijn om aan BBT te voldoen. Anders gezegd, bestaande installaties werd meer tijd gegund om het productieproces aan te passen aan BBT. In de BREF-documenten en BBT-conclusies zelf wordt evenzeer veelvuldig onderscheid gemaakt tussen bestaande installaties en nieuwkomers. Voor bestaande installaties gelden dikwijls minder vergaande eisen als het de BBT betreft.

Ook kan worden gekozen voor eerbiedigende werking, zoals dat bij bestemmingsplannen het geval is. Daarbij kan worden gedacht aan de in de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen standaard overgangsrecht voor bestemmingsplannen. Die bepalingen zijn opgenomen om uniformering in de wildgroei van overgangsrechtelijke bepalingen aan te brengen

De aanwijzingen voor de regelgeving bevatten aanwijzingen voor eerbiedigende en uitgestelde werking. In ar 5.64 (en Igr 70) is vastgelegd dat een nieuwe regeling een daarvoor geldende regeling blijvend of voor een bepaalde periode van toepassing kan laten op aangeduide feiten of verhoudingen, dan wel blijvend of voor een bepaalde periode gelding kan toekennen een door een daarvoor geldende regeling in het leven geroepen rechten of verplichtingen. Bij het verlenen van eerbiedigende of uitgestelde werking of het toekennen van gelding aan door een eerdere regeling in het leven geroepen rechten of verplichtingen blijkt uit de regeling duidelijk welke rechtsgevolgen beoogd worden.

Gelijkstelling en lopende aanvragen

Artikel 8.4 van de planregels bevat een reservering voor gelijkstelling en lopende aanvragen. Dat is een reservering voor wijzigingen van het omgevingsplan waarbij een nieuw instrument wordt toegevoegd (gelijkstelling), of de reikwijdte van een vergunning of meldplicht wordt aangepast (consequenties voor lopende aanvragen). Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van de volgende formulering:

“Als voor de inwerkingtreding van [wijziging x van] het omgevingsplan een aanvraag om een besluit is ingediend, blijft het oude recht van toepassing tot het besluit onherroepelijk wordt.”

Bijlagen

Bijlage 1 - Notitie programmatische aanpak en omgevingswaarden

Bijlage 2 - Notitie ondergrond

Bijlage 3 - Notitie duurzame mobiliteit

Bijlage 4 - Doorwerking activiteiten in het omgevingsplan

Bijlage 5 - Vergunningplicht, meldplicht en informatieplicht

Bijlage 6 - Kostenverhaal in Chw en Awg

datum: 20 april 2019
onderwerp: **Programma(tische aanpak) en
omgevingswaarden**
aan: Projectteam koepelconcept
van: Maarten Engelberts

MEMO

1. Inleiding

In het concept omgevingsplan voor MV2 zijn een aantal omgevingswaarden opgenomen en worden naast het omgevingsplan de mogelijkheden van een programma en een programmatische aanpak verkend. Tijdens de projectgroepvergadering van 19 maart j.l. is afgesproken dat e.e.a. nader wordt uitgewerkt aan de hand van een voorbeeld. Deze notitie bevat die uitwerking. In deze notitie zijn de opmerkingen van de projectgroepleden verwerkt.

2. Vast te stellen waarde

Voordat wordt ingegaan op de verschillende gebruikruimte-scenario's wordt eerst ingegaan op de verschillende methoden om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan te verankeren. Dit is in de in deze notitie gebruikte figuren gevisualiseerd als de 'vastgestelde waarde'. Dat betreft de in het omgevingsplan vastgestelde waarde. De vastgestelde waarde kan worden vormgegeven als:

1. norm voor het verrichten van activiteiten
2. omgevingswaarde
3. andere doelstelling

Deze verschillende methoden worden hieronder toegelicht.

2.1 Norm voor het verrichten van activiteiten

De gewenste/acceptabele kwaliteit van de leefomgeving kan voor het betreffende onderwerp in het omgevingsplan verankerd in een norm voor de betreffende activiteit (als algemeen verbindend voorschrift). Dit kan in verschillende vormen. Bijvoorbeeld in de vorm van een algemene regel (eventueel gecombineerd met een informatie- of meldplicht), of in de vorm van een beoordelingsregel.

Voor geluid en omgevingsveiligheid zijn instructieregels opgenomen over de manier waarop deze regels moeten worden gesteld. Er wordt dan gebruik gemaakt van verschillende type in het omgevingsplan op te nemen gebieden:

- geluidaanachtsgebied: een geluidaanachtsgebied is de als zodanig aangewezen en vastgestelde locatie rond of langs een weg, spoorweg of industrieterrein waarbinnen het geluid hoger kan zijn dan de standaardwaarde¹.

¹ Voor geluidproductieplafonds als omgevingswaarde voor industrieterreinen is de standaardwaarde 50 L_{den} en 40 L_{night} en de grenswaarde 60 L_{den} en 50 L_{night}. (of het geluid bij volledige benutting van het geluidproductieplafond dat gold direct voorafgaand aan het vaststellen van het nieuwe geluidproductieplafond op grond van de Omgevingswet.

- bij omgevingsveiligheid wordt onderscheid gemaakt tussen drie type gebieden:
 - risicogebied externe veiligheid:

dit gebied is gedefinieerd in art. 5.16 van het Bkl (voorheen risicocontour op grond van art. 14 Bevi). Binnen dit gebied zijn geen zeer kwetsbare gebouwen toegelaten. Beperkt kwetsbare of kwetsbare gebouwen kunnen worden toegelaten als dat naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders noodzakelijk zijn voor het gebied of voor een binnen het gebied toegelaten activiteit. Op de begrenzing van het risicogebied wordt een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht genomen van ten hoogste een op de miljoen per jaar.
 - Brandvoorschriftengebied:

dit gebied is gedefinieerd in art. 5.14 van het Bkl. Ter plaatse van dit gebied wordt een brandaandachtsgebied toegelaten en kan voor een bouwwerk stuurartikel 4.90 van het Besluit bouwwerken leefomgeving worden geactiveerd (extra bouweisen als scherfwerende beglazing, positionering vluchtwegen, etc.).
 - Explosievoorschriftengebied:

dit gebied is ook gedefinieerd in art. 5.14 van het Bkl. Ter plaatse van dit gebied wordt een explosieaandachtsgebied toegelaten en kan voor een bouwwerk hetzelfde stuurartikel 4.90 van het Besluit bouwwerken leefomgeving worden geactiveerd.

Het omgevingsplan MV2 is zo vormgegeven dat de gebieden worden aangewezen in hoofdstuk 4 van de regels. De normen voor het verrichten van activiteiten zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

2.2 Omgevingswaarde

Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen en bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan:

- a. de gewenste staat of kwaliteit,
- b. de toelaatbare belasting (bijdrage) door activiteiten,
- c. de toelaatbare (totale) concentratie of depositie van stoffen (art. 2.9 Ow).

Het vaststellen van een omgevingswaarde heeft twee rechtsgevolgen:

- er ontstaat een monitoringsplicht. Dit is vastgelegd in art. 20.1 Ow. Daarin is opgenomen dat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving voor iedere vastgestelde omgevingswaarde door monitoring wordt bewaakt en dat wordt beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan
- bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde is het college verplicht maatregelen te treffen. Dat is vastgelegd in art. 3.10 Ow. Daar is vastgelegd dat als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is een programma vaststelt, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.

Een aldus bepaalde omgevingswaarde bindt alleen het bestuursorgaan zelf. De vraag of het wenselijk is om een planregel de status van omgevingswaarde te geven is afhankelijk van de vraag of de gemeente bereid is om zelf maatregelen te treffen bij een (dreigende) overschrijding van de

vastgelegde waarde². Als dat het geval is kan er voor worden gekozen de gewenste / acceptabele kwaliteit te verankeren in een omgevingswaarde. Bij het vaststellen van een omgevingswaarde (in het omgevingsplan) moet dan ook steeds de vraag worden beantwoord welke maatregelen kunnen worden getroffen om aan de omgevingswaarde te voldoen.

Voor geluidproductie van industrieterreinen is het vaststellen van een omgevingswaarde verplicht. In art. 2.11 Ow is opgenomen dat bij omgevingsplan in ieder geval als omgevingswaarden geluidproductieplafonds worden vastgesteld rondom industrieterreinen waar bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken.

In artikel 2.0 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is vastgelegd dat bij omgevingsplan of omgevingsverordening alleen omgevingswaarden worden vastgesteld als deze door een onafhankelijke instantie zijn gevalideerd.

2.3 Andere doelstelling

In plaats van of in aanvulling op een omgevingswaarde kan er ook voor worden gekozen om een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan op te nemen. Bij meer complexe opgaven of het ontbreken van een voor de hand liggende normadressaat is een programma meer aangewezen. In hoofdstuk 3 van de wet zijn de programma's geregeld. In art. 3.4 is vastgelegd dat het dagelijks bestuur van gemeente, waterschap en provincie bevoegd zijn om programma's vast te stellen. In art. 3.13 zijn de verplicht gezamenlijk vast te stellen programma's geregeld. Het is ook mogelijk om vrijwillig gezamenlijke programma's vast te stellen. Dat betreft een collegebevoegdheid (art. 3.4 Ow). Een programma bevat op grond van art. 3.5 van de Omgevingswet voor één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan
- b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken (art. 3.5 Ow)

In de huidige opzet van het concept omgevingsplan MV2 wordt het college via planregels geïnstrueerd om gebruik te maken (en te blijven maken) van de bevoegdheid om een programma vast te stellen. Het programma moet in deze opzet zijn vastgesteld voordat het omgevingsplan voor het eerst wordt vastgesteld. Het programma moet bovendien blijven bestaan. In het programma worden maatregelen opgenomen om gebruikruimte te beheren (incl. creëren) en wordt bepaald hoe in de kosten van die maatregelen wordt voorzien (financiële paragraaf). In het concept omgevingsplan is daarnaast ook een monitoringsbepaling met een rapportageverplichting opgenomen.

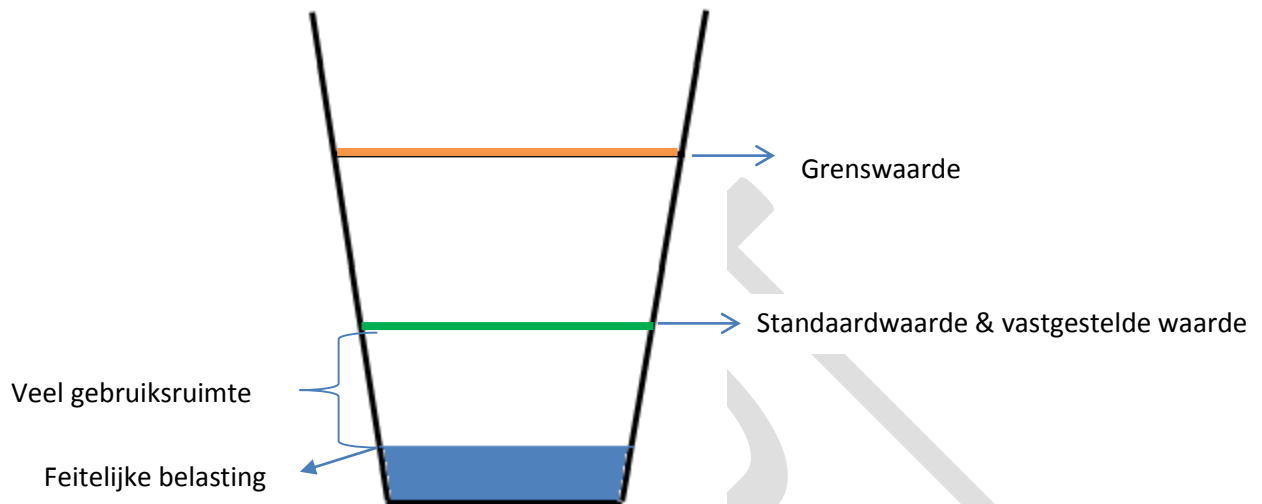
3. Drie scenario's

In hoofdzaak zijn drie scenario's te onderscheiden, deze zijn hieronder gevisualiseerd.

² Dit hangt onder andere ook af van de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt om een doelstelling voor de kwaliteit van de leefomgeving te bereiken. Is dat bij de overheid (het collectief) of bij eigenaren? Ook hangt het af van de vraag of het wenselijk is om bij normoverschrijding te saneren?

3.1 Scenario 1 – Veel gebruiksruimte

In dit eerste scenario is er sprake van veel gebruiksruimte. Dat wil zeggen: de feitelijke belasting ligt onder de standaardwaarde³ voor het betreffende thema. In dit scenario is het niet noodzakelijk om uit oogpunt van gebruiksruimte te werken met een programma. Het vaststellen van een omgevingswaarde heeft dan ook weinig toegevoegde waarde⁴.



De gewenste/acceptabele kwaliteit van de leefomgeving kan voor het betreffende onderwerp in het omgevingsplan worden verankerd in een norm voor de betreffende activiteit (zie paragraaf 2.1). De vastgestelde waarde is gelijk aan de standaardwaarde⁵.

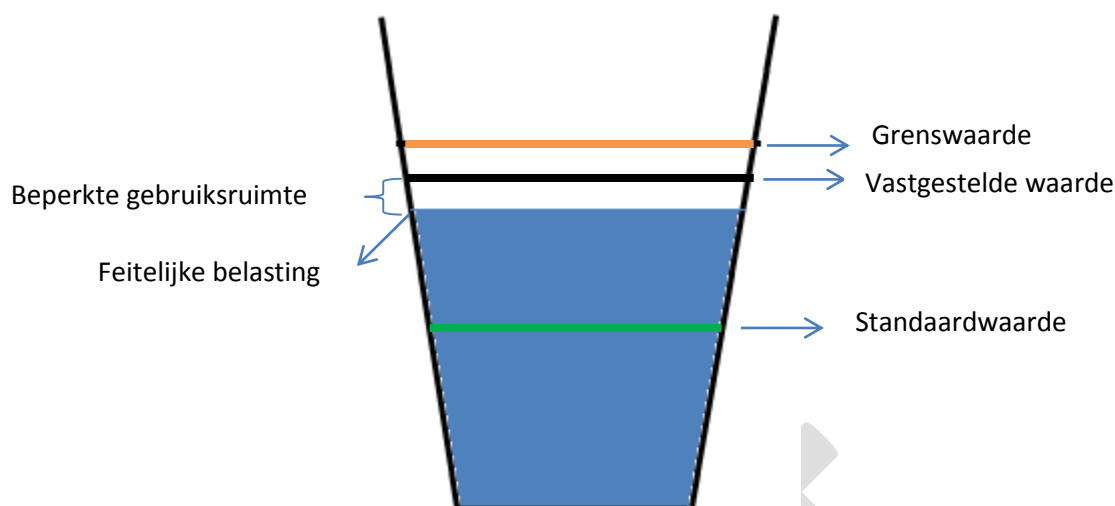
3.2 Scenario 2 – Beperkte gebruiksruimte

In dit scenario is al bij het vaststellen van het omgevingsplan sprake van beperkte gebruiksruimte. Dat wil zeggen: er is weinig ruimte tussen de feitelijke belasting en de gewenste/acceptabele kwaliteit van de fysieke leefomgeving voor het betreffende thema. Bijv. doordat de feitelijke belasting tussen de standaardwaarde en de grenswaarde ligt (zie onderstaande figuur). Door de planontwikkeling zouden overschrijdingen kunnen ontstaan en/of de planontwikkeling wordt beperkt door een tekort aan gebruiksruimte. In dat scenario kunnen een aantal maatregelen worden ingezet.

³ De begrippen 'standaardwaarde' en 'grenswaarde' worden gebruikt in het Aanvullingsbesluit geluid. Bij omgevingsveiligheid wordt in het Besluit kwaliteit leefomgeving het begrip 'grenswaarde' gebruikt. Bij stikstofdepositie wordt in het Aanvullingsbesluit natuur het begrip 'kritische depositiewaarde' gebruikt.

⁴ Bij industrieterreinen is zoals hiervoor beschreven het vaststellen van een omgevingswaarde verplicht.

⁵ Zie bijv. art. 5.78 Bkl waar is vastgelegd dat een omgevingsplan voor een activiteit op een industrieterrein als waarden de standaardwaarden bevat, verhoogd met 5 dB voor het toelaatbare geluid door de activiteit op 50 m afstand van de begrenzing van de locatie waar de activiteit wordt verricht.



De vraag hoe de gewenste/acceptabele kwaliteit van de leefomgeving en de gebruiksruimte in het omgevingsplan worden geborgd, respectievelijk gemanaged hangt onder andere af van de vraag of de gemeente bereid is om maatregelen te treffen om de norm en gebruiksruimte te borgen, of de gebruiksruimte te vergroten (zie par. 2.2). Als dat het geval is kan er voor worden gekozen de gewenste / acceptabele kwaliteit te verankeren in een omgevingswaarde.

In voorkomende gevallen betekent dit dat de gewenste/acceptabele kwaliteit van de leefomgeving net als bij scenario 1 (zie hiervoor) voor het betreffende aspect (al dan niet aanvullend) in het omgevingsplan wordt beschermd in de vorm van een norm voor de betreffende activiteit (de toelaatbare belasting(bijdrage) door activiteiten). Naast de in paragraaf 2.1 al beschreven vormen (algemene regels, eventueel gecombineerd met een informatie- of meldplicht, of beoordelingsregels) kan daarbij ook worden gedacht aan in het plan voor een normadressaat op te nemen positieve en voorwaardelijke verplichtingen.

Fictief voorbeeld - congestiemaatregelen N57

Scenario 2

De belangrijkste ontsluitingsweg van de haven, de A15/N15, kent een goede doorstroming vanaf de Maasvlakte tot aan Rozenburg. Er komen wel verhoogde I/C-verhoudingen (verhouding tussen intensiteit en capaciteit) voor op het onderliggend wegennet rond het gezamenlijke plangebied. Dit is o.a. het geval op de N57. Oorzaken voor een verlaagde verkeersveiligheid kunnen liggen in: een bochtig tracé, een hoog aandeel vrachtverkeer, de aanwezigheid van de in- en uitvoegingen kort voor en na een tunnel/brug, gelijkvloerse kruisingen, verouderde wegindeling, slecht wegdek etc. Verbeteringen liggen in de sfeer van aanpassingen van de infrastructuur, waarvoor het initiatief doorgaans bij de beheerder ligt.

Een verbreding van de N57 over een kortere lengte voor een betere doorstroming in de ochtendspits is onderdeel van de autonome ontwikkeling.

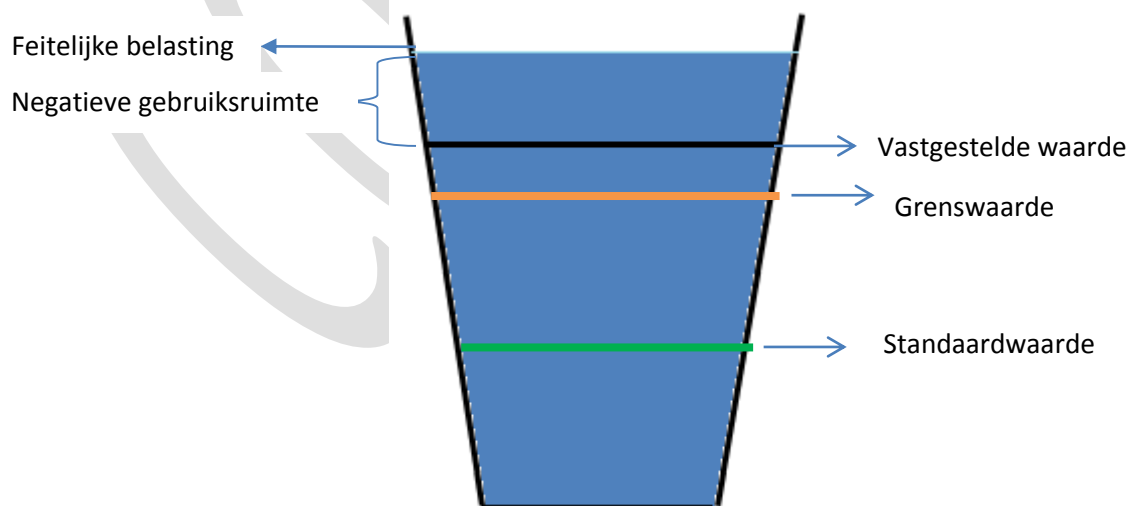
Alle wegen in het studiegebied ondergaan een toename van de verkeersintensiteiten, in vergelijking met de Huidige Situatie, en (ondanks enkele capaciteitsuitbreidingen) een verhoging van de I/C-verhouding. Dit leidt in de onderzochte autonome ontwikkelingen (AO's) onder andere tot een verslechtering van de verkeersveiligheid. De stijging van het ongevalsrisico wordt mede veroorzaakt door de toename van de hoeveelheid (vracht)verkeer ten gevolge van het intensiever gebruik van het westelijk havengebied.

Wanneer het gezamenlijke plangebied een invulling krijgt conform het VKA neemt de groei van het wegverkeer daardoor iets verder toe, in de orde grootte van 2% op de rijkswegen. Beïnvloeding van de verkeersintensiteit door een andere invulling van het plangebied is niet tot nauwelijks mogelijk, zeker niet binnen de planperiode.. De belangrijkste aandachtspunten blijven zich voordoen op de N218 bij de aansluiting op de N15 en op de A15 zelf, net ten oosten van de Botlektunnel (bij Hoogvliet).

Stel nu dat een omgevingswaarde in het plan wordt opgenomen voor het ongevalsrisico. Dan moet dat worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen en bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan: de toelaatbare belasting door activiteiten in het plangebied. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan aan de hand van de normen van

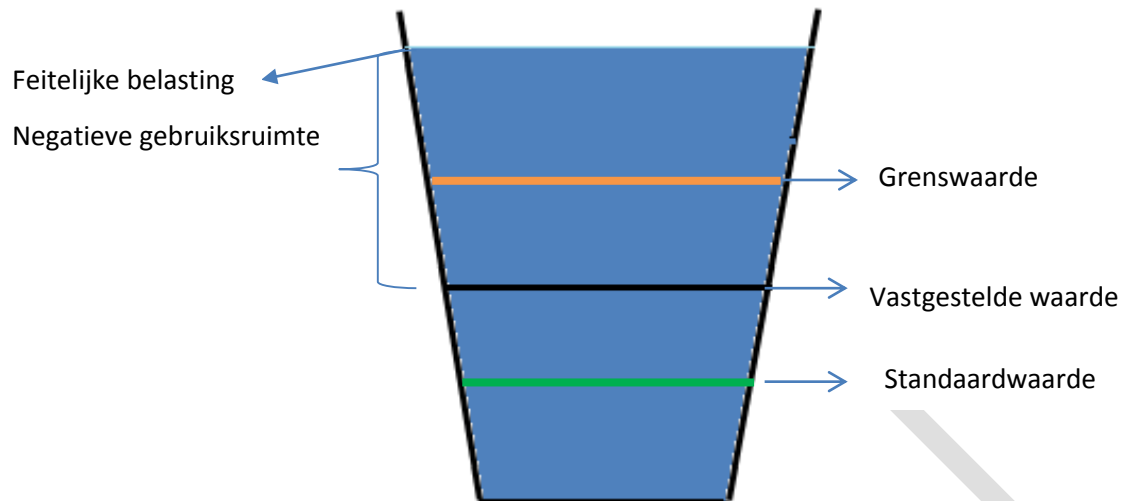
3.3 Scenario 3 – Negatieve gebruiksruimte

In dit scenario is sprake van negatieve gebruiksruimte. Dat wil zeggen: de feitelijke belasting is hoger dan de in het omgevingsplan vastgestelde gewenste/acceptabele kwaliteit van de fysieke leefomgeving voor het betreffende thema (die overigens hoger kan liggen dan de grenswaarde⁶).



⁶ Zie voor geluid het Aanvullingsbesluit geluid, artikel 5.78i (flexibiliteit, afwijken van standaardwaarden) en artikel 5.78j (flexibiliteit, andere regels dan waarden).

Uiteraard kan er ook in dit scenario voor worden gekozen om de vastgestelde waarde niet hoger, of zelfs lager, te laten zijn dan de grenswaarde (bijv. door een op termijn gestelde omgevingswaarde als inspanningsverplichting). Dit is in onderstaande figuur gevisualiseerd.



In dit scenario kan worden gewerkt met een programmatische aanpak, om toch nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. De programmatische aanpak zoals bedoeld in de Omgevingswet is een in het omgevingsplan verankerd programma waarbij de beoordelingsregels voor activiteiten specifiek worden gereguleerd. Via art. 3.15 van de Omgevingswet kunnen programma's, zoals beschreven bij situatie 2 (zie boven) worden gekoppeld aan o.a. een omgevingsplan en een omgevingsverordening. Daarmee krijgt dat programma het karakter van een programmatische aanpak: een bijzondere vorm van het instrument programma. Deze aanpak maakt het mogelijk om in het omgevingsplan af te wijken van de standaard-beoordelingsregels voor door art. 5.1 van de Omgevingswet gereguleerde activiteiten. Dat kan doordat in de programmatische aanpak o.a. rekening wordt gehouden met de gevolgen van initiatieven voor de leefomgeving en doordat die aanpak een maatregelenpakket bevat dat bijdraagt aan het voldoen aan een omgevingswaarde of een andere doelstelling. Er worden een aantal eisen aan de programmatische aanpak gesteld. Het programma bevat in ieder geval een beschrijving van:

- a. het gebied waarvoor het programma geldt
- b. de periode waarop het programma betrekking heeft
- c. de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld
- d. de toestand van het onderdeel van de fysieke leefomgeving waarvoor het programma wordt vastgesteld
- e. de verwachte ontwikkelingen in het gebied die naar verwachting gevolgen hebben voor het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling
- f. de activiteiten die naar verwachting tijdens de periode waarop het programma betrekking heeft in het gebied zullen worden verricht, die naar verwachting effect hebben op:
 - a. het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, of
 - b. de wijze waarop de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling, beschikbaar is voor activiteiten wordt bepaald of verdeeld

- g. de gevolgen van de ontwikkelingen, bedoeld onder e, en de activiteiten, bedoeld onder f, voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving
- h. de maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, de verwachte gevolgen daarvan voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving en de termijn waarbinnen deze maatregelen worden uitgevoerd (art. 3.17 Ow).

In art. 3.18 Ow is de uitvoeringsplicht geregeld. Daar is vastgelegd dat de bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen, binnen de daarbij aangegeven termijn.

Deze invulling brengt uiteraard aanvullende verplichtingen voor de betrokken bestuursorganen met zich mee. Op zichzelf zou een gemeente ervoor kunnen kiezen om een programma vast te stellen en aspecten daarvan te borgen in het Omgevingsplan, puur op grondslag van artikel 3.4 en 3.5. De toegevoegde waarde van de programmatische aanpak (par. 3.2.4 Ow) bestaat er uit dat daarmee kan worden bereikt dat kan worden afgeweken van de reguliere beoordelingsregels. Als wordt gekozen voor een programma (zonder par. 3.2.4 Ow) is dat niet mogelijk.

De route van de programmatische aanpak verloopt via de figuur van provinciaal of gemeentelijk aangewezen omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving (zie daarover verder afd. 2.3, art. 2.9 e.v.). De werking van de programmatische aanpak is verder geregeld in art. 3.16 Ow. In het tweede lid van dat artikel is aangegeven dat in voorkomende gevallen rijksinstructieregels, provinciale instructieregels, of beoordelingsregels voor de omgevingsplanactiviteit geheel of gedeeltelijk buiten toepassing kunnen blijven. Dat is een vrij generieke uitzonderingsmogelijkheid. Deze regeling is zo bedoeld dat in een gemeentelijk programma alleen gemeentelijk beoordelingsregels buiten toepassing kunnen worden gelaten, in een provinciaal programma alleen provinciale regels en in een rijksprogramma rijksregels.

Die route wordt op dit moment verder door het Rijk uitgewerkt. Voor de Natura 2000-activiteit is een eerste uitwerking in het concept aanvullingsbesluit natuur opgenomen. Daarbij gelden afhankelijk van het thema een aantal aandachtspunten, waaronder: instemmingsvereiste provincie en doorwerking integrale benadering RIE.

Fictief voorbeeld - congestiemaatregelen N57

Scenario 3

In dit scenario heeft de N57 al bij de aanvang van het plan onaanvaardbare congestie en verkeersrisico's. In dat geval kan in het omgevingsplan een programmatische aanpak worden verankerd waarbij toch de vestiging van nieuwe bedrijven kan worden toegelaten. Dit onder de voorwaarde dat een programma met het karakter van een programmatische aanpak wordt vastgesteld. Inhoudelijk moet dat programma aan de eisen van een programmatische aanpak voldoen. Dat betekent het programma voldoet aan de op blz. 5 genoemde criteria. Naast een goede probleemanalyse en een beschrijving van de autonome ontwikkeling betekent dat dat in het programma ook wordt vastgelegd:

- de maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling (bijv. een verbreding van de N57, of het aanleggen van rotondes),
- de verwachte gevolgen daarvan voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving en
- de termijn waarbinnen deze maatregelen worden uitgevoerd

datum: 22 mei 2018
 onderwerp: **ondergrond MV2**
 aan:

- Deelnemers overleg
- Projectteam koepelconcept


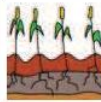

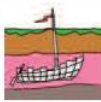

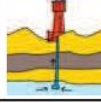



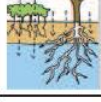
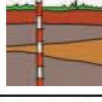
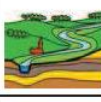
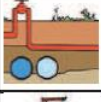
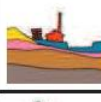
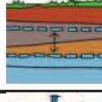
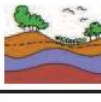
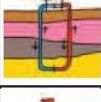
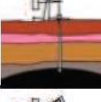
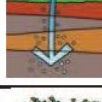

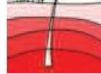

 van: Maarten Engelberts

MEMO

Deze notitie is opgesteld naar aanleiding van een overleg tussen Hub Meuffels, Guido de Jong, Martijn Huijskes en Maarten Engelberts op 22 mei 2018 (Chris Moes, Henriëtte Korpershoek en Harm Oosthoek waren afwezig). Op basis van deze notitie wordt - bij het aanbieden van het Chw-plan en omgevingsplan - een voorstel voor het MO geformuleerd.

Er wordt nu gewerkt aan het opstellen van een Chw-plan en een omgevingsplan voor Maasvlakte 2. In dit omgevingsplan wordt het koepelconcept uitgewerkt voor geluid, stikstofdepositie en externe veiligheid. De eerste resultaten worden eind Q2 aangeboden aan het MO. Op termijn wordt bezien of het omgevingsplan kan worden uitgerold over de rest van het HIC en of het aantal thema's dat in het plan is uitgewerkt kan worden uitgebreid. Bij het aanbieden van de eerste resultaten kan een voorstel worden gevoegd hoe het thema ondergrond daarbij kan worden betrokken. Het overleg op 22 mei is ingezet om dit met elkaar te verkennen.

Er wordt gesproken aan de hand van onderstaande vooraf door Hub verzonden praatprent. De prent geeft een goed overzicht van de breedte van het onderwerp ondergrond in relatie tot de fysieke leefomgeving.

Draag kwaliteiten		Productie kwaliteiten		Regulatie kwaliteiten		Informatie kwaliteiten	
	Draagkracht om te bouwen		Gewasproductie		Schone en veilige bodem		Archeologische waarden
	Ondergronds bouwen		Voorraad drinkwater		Levende bodem		Aardkundige waarden
	Kabels, leidingen en riolering		Voorraad grondwater		Stabiele bodem		Landschappelijke diversiteit
	Buisleidingen		Voorraad delfstoffen		Waterbergende bodem		Ecologische diversiteit
	Warmte/koude opslag		Voorraad fossiele energie		Waterfilterende bodem		
	Opslag van stoffen		Geothermie		Koolstof bindende bodem		

De deelnemers constateren dat het thema ondergrond een wezenlijke rol speelt bij het opstellen van een omgevingsplan. Afwegingen die bij het toedelen van functies aan locaties en het reguleren van activiteiten worden gemaakt kunnen veelal niet los worden gezien van de kwaliteiten van en ambities met betrekking tot de ondergrond.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat veel onderwerpen nog volop in beweging zijn. Ook worden verschillende onderwerpen nu ook al door bestemmingsplannen geregeld (bijv. archeologische waarden, kabels en leidingen). Tot slot zijn er ook een aantal onderwerpen die minder relevant zijn voor het HIC (bijv. gewasproductie, aardkundige waarden, landschappelijke en ecologische diversiteit). De 22 thema's uit de praatprent worden doorgenomen en zijn in de **bijlage** van een eerste reactie voorzien.

Op basis hiervan wordt voor de nadere uitwerking vooral gedacht aan de volgende onderwerpen:

- **Energietransitie**
De ondergrond speelt een belangrijke rol in de energietransitie. Het gaat dan o.a. om de thema's geothermie en warmte- koude opslag. Dit is een thema dat zich leent voor nadere uitwerking in het omgevingsplan.
- **Gebiedsgerichte aanpak**
Bij de gebiedsgerichte aanpak van bodemverontreiniging wordt vanuit Hbr samen met de gemeente Rotterdam ingezet op het verankeren daarvan in het Aanvullingsbesluit bodem. Het gaat om het verduidelijken dat een gebiedsgerichte aanpak in het omgevingsplan mogelijk is. Er wordt ook een pilot uitgevoerd voor de Botlek. Het omgevingsplan kan worden ingezet om - in overleg met het bedrijfsleven - een regeling op te stellen. Die regeling kan worden gebruikt in de lobby bij I&W op het Aanvullingsbesluit bodem. N.B. voor MV2 is zo'n regeling niet relevant aangezien er geen sprake is van historische bodemverontreiniging
- **Conventionele explosieven (CE) WOII**
Dit blijft een actueel onderwerp. Er is veel informatie beschikbaar, zoals een CE-bodembelastingkaart. Die kaart wordt nu naast het horizontale vlak door Hbr voor de verdachte gebieden uitgewerkt met een verticale component (naoorlogse activiteiten en diepteligging van de explosieven). N.B. MV1 en 2 is vooralsnog beschouwd als een niet verdacht gebied. In het omgevingsplan zouden procesregels kunnen worden opgenomen die duidelijk maken wat de handelingswijze is bij initiatieven in verdachte gebieden. In rijksregelgeving ontbreken vooral voor het gebied van Maasvlakte 2 (Noordzee in WOII) voorlopig geschikte handvatten voor. In rijksregelgeving wordt dit nu ingestoken van uit arbeidsomstandigheden (Arbo wetgeving). In het omgevingsplan wordt het van uit het motief van de 'fysieke leefomgeving' opgenomen (denk hierbij onder andere aan verontreinigingen en achterblijvende scherpe scherven bij ploflocaties en toekomstig gebruik van verdachte gebieden). Vanuit de bevoegdheid van de gemeenteraad/college en dus niet van uit het motief openbare orde (burgemeestersbevoegdheid).

Advies is om vanwege alle (beleids)ontwikkelingen rond dit thema de resultaten van reeds lopende trajecten en werkgroepen af te wachten. Daarna kan pas goed bepaald worden of en zo ja, op elke manier voornoemde in het omgevingsplan opgenomen moet worden.

BIJLAGE - Relevantie van verschillende thema's van de ondergrond voor het omgevingsplan

- *Draagkracht om te bouwen*
Met name relevant bij technische beoordeling bouwactiviteit. Er lijkt nu - voor dit gebied - geen noodzaak om daarvoor regels in het omgevingsplan op te nemen.
- *Ondergronds bouwen*
Bij bestemmingsplannen geldt als vaste jurisprudentie dat als daarover niets in het plan is geregeld de bouwregels ook gelden voor ondergrondse bouwwerken (zie ABRvS 28 februari 1996, Gst. 1996-7044, 6 en ABRvS 14 november 2012, 201202967/1/A1 en 201202969/1/A1). Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat die jurisprudentie onder de Omgevingswet niet continueert. Als er aanleiding is om ondergronds bouwen te reguleren moet dit in het plan worden verwerkt.
- *Kabels, leidingen en riolering*
Planologisch kabels en leidingen worden nu gereguleerd via in bestemmingsplannen opgenomen dubbelbestemmingen. Daarin worden regels gesteld voor de activiteit 'graven'. Die dubbelbestemmingen worden overgenomen in het omgevingsplan.
- *Buisleidingen*
Planologisch relevante buisleidingen worden nu gereguleerd via in bestemmingsplannen opgenomen dubbelbestemmingen. Daarin worden regels gesteld voor de activiteit 'graven'. Die dubbelbestemmingen worden overgenomen in het omgevingsplan.
- *Warmte/koude opslag*
Relevant voor het omgevingsplan. Bijv. vanwege interferentie. Voorstel: meenemen bij uitwerking thema ondergrond - energietransitie.
- *Opslag van stoffen*
Wordt voornamelijk niet opgepakt van uit het omgevingsplan.
- *Gewasproductie*
Minder relevant voor het HIC. Wordt voornamelijk niet opgepakt van uit het omgevingsplan.
- *Voorraad drinkwater*
Wordt voornamelijk niet opgepakt van uit het omgevingsplan. Kan later worden opgepakt bij het uitwerken van de verbinding met de watergerelateerde regelgeving (waaronder de waterschapsverordening).
- *Voorraad grondwater*
Idem.
- *Voorraad delfstoffen*
Wordt voornamelijk niet opgepakt van uit het omgevingsplan.
- *Voorraad fossiele energie*
Idem.
- *Geothermie*
Relevant voor het omgevingsplan. Bijv. - alhoewel in mindere mate dan warmte/koude opslag - vanwege interferentie. Maar ook: welke gebieden zijn geschikt (daar is onderzoek naar gedaan). Voorstel: meenemen bij uitwerking thema ondergrond - energietransitie.
- *Schone en veilige bodem*
Dit thema is relevant voor het omgevingsplan. Zowel voor een schone als een veilige bodem kan een gebiedsgerichte aanpak worden uitgewerkt. Voor de schone bodem gaat dat om het - aan de hand van een voorbeeldregeling - verankeren van de mogelijkheden in het Aanvullingsbesluit

bodem. Voor de veilige bodem gaat dat om een regeling voor niet gesprongen explosieven. Voor beide thema's wordt voorgesteld om dit nader uit te werken.

- *Levende bodem*
Wellicht expliciet in het omgevingsplan bepalen dat in het HIC niet wordt ingezet op het stimuleren van een levende bodem.
- *Stabiele bodem*
Kan in de toekomst relevant worden vanwege regionale behoefte aan de winning van delfstoffen.
- *Waterbergende bodem*
Speelt vooral binnenstedelijk in relatie tot klimaatadaptatie. Wordt vooralsnog niet opgepakt van uit het omgevingsplan voor het HIC.
- *Waterfilterende bodem*
Idem.
- *Koolstof bindende bodem*
Niet besproken.
- *Archeologische waarden*
Wordt nu gereguleerd via in bestemmingsplannen opgenomen dubbelbestemmingen. Daarin worden regels gesteld voor de activiteit 'graven'. De regels worden gesteld met het oog op het beschermen van archeologisch waarden. Die dubbelbestemmingen worden overgenomen in het omgevingsplan.
- *Aardkundige waarden*
Minder relevant voor het omgevingsplan voor het HIC.
- *Landschappelijke diversiteit*
Minder relevant voor het omgevingsplan voor het HIC.
- *Ecologische diversiteit*
Minder relevant voor het omgevingsplan voor het HIC.

datum: 9 juni 2018
onderwerp: **Duurzame mobiliteit MV2**
aan: Chris Moes, Martijn Huijskes
van: Maarten Engelberts

MEMO

In deze notitie is een eerste verkenning opgenomen voor het opnemen van regels voor mobiliteit in het omgevingsplan MV2. Het vertrekpunt voor deze notitie ligt in een recent verleende omgevingsvergunning voor het realiseren van een congrescentrum aan de bestaande hallen van Ahoy (zie http://onszuidpleingebed.nl/mm_uploads/Beschikking_Omgevingsvergunning_Congrescentrum_Ahoy.pdf). In deze vergunning is het volgende voorschrift opgenomen:

2.1.1

Vergunninghouder dient een besparingsonderzoek vervoer te (laten) verrichten naar de mogelijkheden ter beperking van de emissies van het goederenvervoer en personenvervoer over de weg, van en naar de inrichting. In dit onderzoek dient ten minste aandacht te worden besteed aan de volgende aspecten:

- a. inventarisatie van de emissies van transport over weg, met eigen of geleasede voertuigen dan wel voertuigen, die in opdracht van vergunninghouder door derden worden ingezet t.a.v. de parameters NO_x, PM10 en CO₂;
- b. inventarisatie van maatregelen die leiden tot reductie van goederentransportemissies over weg;
- c. inventarisatie van maatregelen gericht op beperking van emissies als gevolg van woon-/werkverkeer en zakelijk personenverkeer en bezoekersverkeer;
- d. motivatie of deze maatregelen uit oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemen (zorgplicht ter beperking van transportemissies) en kosteneffectiviteit, met inachtnaam van actuele kennis over maatregelen ter verschoning van wegtransport, al dan niet worden gerealiseerd.

2.1.2

Binnen zes maanden na inwerkingtreding van de vergunning dient de opzet van het onderzoek, als bedoeld in voorschrift 2.1.1 overgelegd te worden aan het bevoegd gezag. Naar aanleiding van de opzet en/of de rapportage kan het bevoegd gezag nadere eisen stellen ten aanzien van de te onderzoeken opties en de te gebruiken technische en economische berekeningsmethoden, inzake de onderwerpen genoemd in voorschrift 2.1.1.

In de motivering van de beschikking is de volgende passage opgenomen:

Lucht

In de aanvraag is aangegeven dat door de plaatsing van het ICC de verkeersbelasting niet toeneemt in vergelijking met de vergunde situatie. In de onderliggende vergunde situatie is vergund dat het parkeerterrein van Ahoy een aantal keer per dag vol en leeg wordt gereden door bezoekers. Een toename van de vergunde emissie van stikstofoxiden is dan ook niet aan de orde.

Wel is mobiliteit en het verminderen van stikstofoxiden als gevolg van bezoekers een belangrijk speerpunt van de gemeente Rotterdam om de luchtkwaliteit in de stad te verbeteren.

Uit vele recente wetenschappelijke onderzoeken blijkt bovendien dat de impact van met name (goederen)transportemissies op de gezondheid van mensen langs drukke doorgaande wegen

zeer aanzienlijk is. Volgens het RIVM (2014) veroorzaakt blootstelling aan milieuverontreiniging op leefniveau ca. 6% van de totale ziektelast in Nederland. Uit onderzoek van European Environmental Agency, EEA, 2013, blijkt dat in Nederland ruim € 3,5 miljard extra zorgkosten gemoeid zijn met blootstelling aan verkeersemisies (waarvan ruim 1,7 miljard als gevolg van blootstelling aan goederentransport). Om tot verbetering te komen, zijn dus maatregelen nodig ter beperking van verkeersemisies, met name gericht op beperking van (diesel gerelateerd) roet, elementair koolstof en ultrafijn stof. Deze kleinste deeltjes van het fijn stof zijn volgens landelijke GGD's het meest schadelijk voor de gezondheid.

In het programma Duurzaam dichterbij de Rotterdammer, Programma Duurzaam 2015-2018, van het College van B&W van Rotterdam, zijn onder andere de ambities opgenomen om te werken aan een groene, gezonde en toekomstbestendige stad en inzet op schonere energie tegen lagere kosten, hetgeen ook een uitwerking krijgt in het streven naar schoner transport en duurzaam personenvervoer en een Rotterdamse Brandstoffenvisie.

Op grond van informatie over maatregelen ter beperking van de impact van transportstromen op het milieu kan het bevoegd gezag bedrijven in eerste instantie stimuleren/faciliteren tot het treffen van kosteneffectieve verbetermaatregelen. Hierover is in de afgelopen jaren, door uitvoeren van diverse vervoermanagementprojecten in het kader van het Provinciaal en Regionaal Actieprogramma Luchtkwaliteit, waar vele bedrijven bij betrokken waren, veel kennis en informatie beschikbaar gekomen.

Dit heeft tot een overzicht van kansrijke (kosteneffectieve) maatregelen geleid en heeft input opgeleverd voor een landelijke Handreiking Vervoermanagement die is opgesteld in opdracht van het ministerie van I&M/RWS en gepubliceerd in juni 2016. De Handreiking Vervoermanagement kan worden gedownload op de website van Infomil:

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/vervoermanagement/>

In deze handreiking zijn criteria opgenomen om te beoordelen of een inrichting als vervoerrelevant wordt aangemerkt. Criterium voor bezoekersverkeer is > 500 bezoekers per dag in piekperiodes en > 100 werknemers met het oog op woon-/werkverkeer. Op grond van deze criteria is ook Ahoy een vervoerrelevante inrichting en moet een 'besparingsplan vervoer' worden opgesteld waarin wordt gemotiveerd dat aan de wettelijke zorgplicht op grond van artikel 1.1a, lid 1, Wet milieubeheer wordt voldaan. In het besparingsplan vervoer wordt opgenomen de relevante vervoerstromen over weg, water en spoor en wat het brandstofverbruik en transportemissies zijn. Tevens wordt in het besparingsplan gemotiveerd welke van de verbetermaatregelen, die zijn opgenomen in de landelijke Handreiking vervoermanagement (zie bovenstaande link), het bedrijf getroffen heeft of nog gaat treffen om de nadelige gevolgen voor het milieu zoveel als mogelijk te beperken, inclusief een plan van aanpak voor uitvoering van verbetermaatregelen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de adviezen van Goudappel Coffeng in de rapportage "Vervoersmanagement bezoekersverkeer", van 25 maart 2016, waarin in samenspraak met een aantal Rotterdamse inrichtingen (o.a. Stadion De Kuip, Pathé De Kuip en Topsportcentrum Rotterdam) mogelijkheden zijn beschouwd om tot beperking van de impact van bezoekersverkeer te komen.

Vervoermanagement/mobiliteitsmanagement bij bedrijven levert een wezenlijke bijdrage aan beperking van verkeersimpact op de kwaliteit van de leefomgeving in het stedelijk gebied en draagt bij aan het streven naar verduurzaming van mobiliteit.

Vaak leiden deze maatregelen ook tot verbetering van het duurzaamheidsimago van het bedrijf. In het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen biedt dit ook economische voordelen richting (potentiële) opdrachtgevers/klanten.

Het voorschrift over verkeer- en vervoersmanagement is opgenomen in hoofdstuk twee van deze beschikking.

In de motivering vallen een paar zaken op:

- Mobiliteit en het verminderen van stikstofoxiden als gevolg van bezoekers is een belangrijk speerpunt van de gemeente Rotterdam om de luchtkwaliteit in de stad te verbeteren (o.a. via het programma Duurzaam dichterbij de Rotterdammer, Programma Duurzaam 2015-2018).

- Op grond van artikel 1.1a, eerste lid, Wet milieubeheer wordt bij dit onderdeel van de vergunning - milieuneutrale wijziging - een 'besparingsplan vervoer' verlangd.

Artikel 1.1a, eerste lid, Wet milieubeheer gaat op in de Omgevingswet. Gelet op de reikwijdte van het omgevingsplan - op grond van de artt. 2.4 en 2.7 van de Omgevingswet - en de invulling van het subsidiariteitsbeginsel in de Omgevingswet, waaronder het gegeven dat mobiliteit daarbij primair is beschouwd als decentraal thema - is het de moeite waard om te bezien of het mogelijk is om op grond van het omgevingsplan een 'besparingsplan vervoer' te verlangen. Zo'n grondslag kan wellicht worden verbonden aan de in het omgevingsplan opgenomen zorgplicht. Die grondslag zou het mogelijk maken om via het omgevingsplan te sturen op duurzame mobiliteit (bijv. achterlandvervoer via weg, spoor, of water).

Bijlage 4 - Doorwerking activiteiten in het omgevingsplan

Er is niet expliciet bepaald welke activiteiten zijn toegelaten. Voor de planopsteller en de VTH-er is wel inzicht nodig in de vraag hoe het omgevingsplan doorwerkt bij verschillende activiteiten. Bijvoorbeeld bij de activiteiten, bedoeld in art. 5.1 Ow. In deze bijlage wordt daar nader op ingegaan.

Voor de toepassing van het omgevingsplan volgende activiteiten (kleuren knikkers uit de knikkerpot) zijn ten minste toegelaten en wordt onderstaand toegelicht:

- bouwactiviteiten
- omgevingsplanactiviteit bouwwerken
- aanlegactiviteiten
- milieubelastende activiteiten, voor zover bedrijfsmatig en havengerelateerd
- Natura 2000-activiteiten
- Flora- en fauna-activiteiten
- activiteiten op of bij wegen of bij wateren
- het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, of van werkzaamheden
- bijbehorende voorzieningen en activiteiten

‘De knip’

In par. 2.2.1.3 van de Memorie van Toelichting van de Invoeringswet Omgevingswet is de voorgestelde nieuwe opzet van de vergunningplicht voor een bouwactiviteit beschreven. In die opzet wordt de vergunning voor de bouwactiviteit ‘opgeknipt’ in een technische vergunning en een vergunning in verband met het omgevingsplan. In het Bbl wordt bepaald of een technische vergunning nodig is en in het omgevingsplan wordt bepaald of een vergunning op grond van het omgevingsplan nodig is. Het grootste deel van de in het concept omgevingsplan MV2 opgenomen regels betreft gesloten normen. Die regels zijn niet gekoppeld aan een vergunningplicht.

Voor de gebieden waarvoor het reguliere welstandsniveau geldt wordt in dit omgevingsplan wel een vergunningplicht voor de bouwactiviteit voorgeschreven. Die vergunningplicht moet nog nader in het omgevingsplan worden afgebakend. Overige bouwactiviteiten op grond van het omgevingsplan zijn in beginsel vergunningvrij. Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de bouwregels in het omgevingsplan. Bijvoorbeeld voor het bouwen van bedrijfsgebonden kantoren, indien de activiteiten naar hun aard in het havengebied gevestigd moeten zijn.

Bouwactiviteiten

Bouwactiviteiten als bedoeld in artikel 5.1 Ow zijn bouwactiviteiten waarvoor een preventieve toets op bouwtechnische aspecten plaatsvindt. Dit is in beginsel een toets aan locatieafhankelijke regels uit het Bbl. In dit omgevingsplan wordt een extra paragraaf uit het Bbl geactiveerd, in verband met het beperken van de gevolgen voor personen van het risico op brand of explosie. Hiervoor zijn in het omgevingsplan brand- en explosievoorschriftengebieden opgenomen. Ter plaatse van die gebieden wordt paragraaf 4.2.14 Brand- en explosievoorschriftengebieden van het Bbl geactiveerd. Die paragraaf

wordt betrokken bij de beoordeling van aangevraagde bouwactiviteiten ter plaatse van die gebieden.

Omgevingsplanactiviteit bouwwerken

De omgevingsplanactiviteit bouwwerken kan worden onderscheiden in:

- Het oprichten van een bouwwerk
- Het instandhouden van een bouwwerk

Bij de toepassing van die activiteit in het omgevingsplan MV2 wordt onderscheid gemaakt tussen particuliere kavels en openbaar toegankelijk gebied.

Particuliere kavels

In de havenbestemmingsplannen zijn weinig beperkingen gesteld aan het oprichten van bouwwerken. De opzet van de bouwregels in de havenbestemmingsplannen is al zo dat bouwen ten behoeve van de functie vrijwel onbeperkt is toegelaten. Die systematiek wordt gecontinueerd in het omgevingsplan. De onderbouwing daarvan kan worden teruggevonden in het vigerende bestemmingsplan.

Bouwen ten behoeve van de in het omgevingsplan toegelaten activiteiten, is dus ook onder het voorgestelde omgevingsplan vrijwel onbeperkt toegelaten. Alleen uitzonderingen op en beperkingen ten opzichte van dat uitgangspunt zijn in de regels van het omgevingsplan opgenomen.

Openbaar toegankelijk gebied

Voor de regulering van het openbaar toegankelijk gebied betekent dat ook, dat bouwen en aanleggen van publieke voorzieningen is toegestaan en uitsluitend de beperkingen worden gereguleerd. Ook hiervoor geldt dat in het bestemmingsplan MV2 – met uitzondering van de in dat plan opgenomen dubbelbestemmingen – relatief weinig beperkingen voor bouwen (en aanleggen) in openbaar toegankelijk gebied waren opgenomen. Het vigerende bestemmingsplan vormde het uitgangspunt bij het opstellen van het omgevingsplan MV2. De overwegingen van de betreffende beperkingen zijn in het bestemmingsplan opgenomen en worden hier niet herhaald

Welstandsregels

In het omgevingsplan zijn bij de omgevingsplanactiviteit bouwwerken relevante regels – zoals welstandsregels – toegevoegd. Uitsluitend aan de randen van en langs hoofdinfrastructuur in het plangebied gelden welstandsregels. De rest van het plangebied is welstandsvrij. Dit is weergegeven op onderstaande afbeelding uit de Rotterdamse welstandsnota. Alleen voor de lichtblauwe delen geldt een welstandsregime. Dit welstandsregime is verwerkt in dit omgevingsplan.



Afbeelding 6 - Welstandsniveaukaart

Bepaalde delen van Maasvlakte 2 vallen dus onder een regulier welstandsniveau. In die delen gelden de vaste gebiedscriteria aangevuld met de aanvullende criteria voor haven en bedrijventerreinen. Die criteria zijn (beleidsneutraal) opgenomen in de bijlage bij het omgevingsplan. De regels voor welstand en de daarbij behorende beleidsregels gelden dus alleen in de op bovenstaande afbeelding blauw gearceerde gebieden. De regels van de huidige regeling voor welstand uit de welstandsnota zijn beleidsneutraal omgezet naar regels in het omgevingsplan. Hierbij is opgenomen dat bij het bouwen van bouwwerken in die gebieden aan 'redelijke eisen van welstand' moet worden voldaan. Er is ook opgenomen dat het in stand houden van bouwwerken niet in ernstige mate in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand (welstandsexcessen).

Milieubelastende activiteit

De milieubelastende activiteit is in de Omgevingswet gedefinieerd als een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekingsactiviteit. In het Bal worden slechts regels gesteld over de in dat besluit aangewezen milieubelastende activiteiten (art. 2.1 Bal). In het omgevingsplan is de definitie van Bal aangehouden. Indien de verordeningen worden toegevoegd aan het plan is het mogelijk wenselijk om ook in het omgevingsplan het begrip milieubelastende activiteit nader af te bakenen. Zonder

afbakening reguleert het omgevingsplan namelijk vrijwel iedere activiteit in de fysieke leefomgeving. **Ondergrens via bijlage cf kostenverhaal.**

Randvoorwaarden milieubelastende activiteit

De randvoorwaarden in het omgevingsplan voor de milieubelastende activiteit sluiten aan op de in het Bkl opgenomen beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit. De redactie van die beoordelingsregels is op de RIE gebaseerd.

Sterkere mate van doorwerking van mba naar het omgevingsplan cf gezamenlijke zienswijze.

Ten opzichte van de regels uit art. 8.7 Bkl, zijn de beoordelingsregels over best beschikbare technieken (verder: BBT), het voorkomen van ongevallen en regels voor bedrijfsbeëindiging niet in het omgevingsplan opgenomen. In plaats daarvan zijn voorkeurstechieken in de bijlage van het omgevingsplan opgenomen.

Planologische segmentering

Desgewenst kan planologische segmentering plaatsvinden door locatiegerichte verbijzondering van de havengerelateerde milieubelastende activiteiten via de in onderstaande tabel opgenomen activiteiten (marktsegment).

Hoofdsegment	Activiteit (marktsegment)
non-bulk	containers
	breakbulk
droog massagoed	droog massagoed
nat massagoed	chemie & biobased industrie
	ruwe olie & raffinage
	onafhankelijke tankopslag
	gas & power
dienstverlening	maritieme service industrie
	overige havengerelateerde bedrijvigheid

Per gebied of per kavel wordt gestuurd op de randvoorwaarden (regels op onder andere milieugebied). Een nader onderscheid naar deelsegmenten – zoals nu in de havenbestemmingsplannen is opgenomen – is dan niet nodig. Door het laten vervallen van planologische binnengrenzen worden de administratieve lasten aanzienlijk gereduceerd. In de havenbestemmingsplannen worden nu de volgende deelsegmenten onderscheiden: De feitelijk gevestigde deelsegmenten kunnen worden bijgehouden op een omgevingsverkavelingskaart.

Activiteit (marktsegment)	Deelsegment	Code
containers	deepsea	dps
	shortsea	shs
	empty depots	emd
breakbulk	distributie	dis
	overig stukgoed	ovs
	roll-on-roll-off	roro
droog massagoed	agribulk	agi
	ijzererts & kolen	y&k

	schroot	srt
	overig droog massagoed	odm
chemie & biobased industrie	chemische industrie	chi
	biobased industrie	bbi
ruwe olie & raffinage	raffinaderijterminals	rat
	raffinaderijen	raf
onafhankelijke tankopslag	minerale olieproducten	otm
	chemische producten	otc
	plantaardige oliën	plo
gas & power	gas	gas
	power	pow
	utilities	uti
maritieme service industrie	maritieme industrie	min
	maritieme dienstverlening	mdv
overige havengerelateerde bedrijvigheid	andere havengerelateerde activiteiten	aha

Natura 2000-activiteiten

Ingeval van een Natura 2000-activiteit wordt er onderscheid gemaakt tussen een inrichting van het omgevingsplan waarbij het plan beoordelingsregels bevat voor de Natura 2000-activiteit en een inrichting waarbij de Natura 2000-activiteit door het omgevingsplan wordt gereguleerd. In dit omgevingsplan is voor die laatste inrichting gekozen. Deze keuze past in de lijn die Minister Schouten voor ogen heeft in verband met het stikstofdossier. In de kamerbrief (16 december 2019) wordt de regionale samenhang en gebiedsgerichte aanpak genoemd en het bekijken van alle Natura 2000-gebieden op de haalbaarheid van hun doelen en het in kaart brengen wat de mogelijkheden voor samenvoegen of herindelen van gebieden zijn. De regels met betrekking de Natura-2000 activiteiten sluiten hierop aan.

De keuze voor regulering in het omgevingsplan heeft als voordelen dat:

- de activiteiten en de (cumulatieve) gevolgen daarvan in samenhang kunnen worden beschouwd
- direct werkende regels voor de activiteit kunnen worden gesteld, waardoor:
 - in het omgevingsplan doelvoorschriften kunnen worden opgenomen die innovatieve maatregelen stimuleren (incl. emissiebeperkende maatregelen)
 - een regime voor het voorkomen van normopvulling kan worden opgenomen dat niet alleen z'n werking heeft via beoordelingsregels voor de buiten het plan gereguleerde vergunning (zie de laatste paragraaf van deze notitie)
- de onbenutte gebruiksruimte in de beheersituatie door het omgevingsplan kan worden gereguleerd, bijvoorbeeld door:
 - het stellen van maatwerkregels op grond van het omgevingsplan
 - het aanpassen van de direct werkende regels in het omgevingsplan in samenhang met het overgangsrechtelijk regime van de planregels en mogelijk daaruit voortvloeiende nadeelcompensatie.
- de activiteiten in de beheersituatie vallen onder de monitoringsregime van het omgevingsplan

- goed kan worden bijgehouden hoeveel ruimte er nog beschikbaar is
- eenvoudiger kan worden bepaald wie potentieel verantwoordelijk is bij een overschrijding van de depositiewaarden.

Vergunningvrije gevallen

Het aanvullingsbesluit Natuur kent de mogelijkheid om vergunningvrije gevallen aan te wijzen. Het betreft gevallen waarbij het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, niet geldt voor een Natura 2000-activiteit die:

- A. voor de toepassing van deze uitzondering is aangewezen en is beschreven in een programma of omgevingsplan; en
- B. wordt verricht in overeenstemming met de in het programma of het omgevingsplan vastgestelde voorschriften en beperkingen.

Die mogelijkheid wordt nog in dit omgevingsplan uitgewerkt.

Het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, of van werkzaamheden

De verschillende activiteiten die in het bestemmingsplan via de zogenaamde dubbelbestemmingen worden geregeld zijn beleidsneutraal omgezet naar regels van het omgevingsplan.

Mobiele activiteit

Bij het voorbereiden van dit omgevingsplan zijn de openbare bestemmingen (Verkeer, Water – 1, Water – 2 en Waterstaatkundige doeleinden) uit het ontwerp bestemmingsplan MV2 geanalyseerd. Op basis daarvan is een voorstel voor de regulering daarvan in dit omgevingsplan uitgewerkt. Daarbij is steeds bezien of er iets mis gaat als de openbare bestemmingen niet via een concreet werkingsgebied (met andere woorden: via het toedelen van een functie aan een locatie) in het omgevingsplan worden gereguleerd. Op basis daarvan is vooralsnog geconstateerd dat het toedelen van een werkingsgebied aan de mobiele activiteiten geen toegevoegde waarde heeft. Vooralsnog is geen aparte regeling opgenomen voor water, verkeer en overig openbaar toegankelijk gebied. Er kan worden volstaan met algemene regels. Er wordt geen specifieke functie aan het openbaar gebied toegekend. In het omgevingsplan worden regels opgenomen voor mobiele activiteiten.

De vraag waar openbare toegankelijk gebied komt te liggen en hoe dat gebied wordt ingericht wordt veelal bepaald bij de gronduitgifte en eerste inrichting van het gebied. Vervolgens wordt het gebruik publiekrechtelijk gereguleerd door de Wegenwet, gemeentelijke verordeningen, het bestemmingsplan en de waterschapsverordening. Onder de Omgevingswet worden die regels deels geïntegreerd in het omgevingsplan. Daarmee kan de verantwoordelijkheid voor de regulering van (gebruiksruimte als gevolg van activiteiten in) het openbaar gebied beter worden belegd.

De toegevoegde waarde van het bestemmingsplan in de regulering van het openbaar toegankelijk gebied is beperkt. In de havenbestemmingsplannen wordt al gewerkt met vrij algemeen opgezette bestemmingen verkeer en water.

In het omgevingsplan wordt vooralsnog gewerkt zonder specifieke functies voor openbaar toegankelijk gebied. Er wordt aangesloten bij de systematiek van de APV. De APV geldt op of aan openbaar gebied. Als de opzet van een verordening wordt gekozen is de locatie van het openbaar toegankelijk gebied pas na realisatie kenbaar. Zo'n opzet is vergelijkbaar met de opzet van de APV van Rotterdam. De rechtsbescherming is geborgd doordat tegen het vaststellen van de planregel beroep kan worden ingesteld.

Bij de APV is geen kaartbeeld opgenomen. Bij het omgevingsplan zou voor de invulling van het begrip openbaar toegankelijk gebied ook gebruik kunnen worden gemaakt van de basisregistraties (zie afbeelding 3, een basisregistratie heeft een vergelijkbare status als een informatieproduct).

In het omgevingsplan is een vergunningplicht opgenomen voor het toevoegen of onttrekken van openbaar toegankelijk gebied (art. 5.29 omgevingsplan). Daarvoor is overigens nog wel nodig dat de Wegenwet in de Omgevingswet wordt opgenomen (dit is voorzien in de tweede tranche van de Omgevingswet; zie MvT Ow par. 1.6). Daarnaast wordt een vergunningplicht opgenomen voor de herinrichting van openbaar gebied. Daarbij wordt getoetst aan het in de gemeentelijke welstandsnota genoemde handboek ontwerprichtlijnen. Daar is aangegeven dat er een overkoepelende strategie voor groen en buitenruimte is vastgelegd in het 'Handboek Ontwerprichtlijnen'.

Het uitgangspunt is om terughoudend om te gaan met het opnemen van vergunningplichten. Een alternatief zou een regeling op de kaart zijn, maar dat geeft meer beheerlasten. Het voordeel van een vergunningplicht is dat er een maatwerkafweging gemaakt kan worden op basis van de concrete situatie. Dit geeft minder beheerlasten.

Doorgaande infrastructuur

Er moet nog nader worden gezien of bovenstaande aanpak zonder specifieke functietoedeling voor openbaar gebied ook kan worden gehanteerd voor de doorgaande infrastructuur. Dat is afhankelijk van de vraag of hiervoor uitputtend en exclusief rijksregels worden gesteld.

Het aspect geluid langs doorgaande infrastructuur wordt geregeld door de geluidproductieplafonds (nu Wm; straks Ow). Het aspect externe veiligheid langs doorgaande infrastructuur is opgenomen in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Deze wet gaat niet op in de Omgevingswet. De gevolgen van activiteiten op de doorgaande infrastructuur (verplaatsen/transport) kunnen dus in ieder geval niet zondermeer betrekking hebben op alle onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Bovendien geldt een aparte vergunningplicht voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot infrastructuur. Dit geldt voor activiteiten met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk, als bedoeld in hoofdstuk 8 van het Besluit activiteiten leefomgeving (art. 8.1 Bal).

De gevolgen hiervan voor de regulering van activiteiten van de doorgaande infrastructuur (transport / verplaatsen) moet nog nader worden uitgewerkt.

Waterstaatkundige doeleinden

De primaire functie van de als zodanig bestemde gronden in ontwerp bestemmingsplan MV2 is zeewering. Vanwege de evenwichtige toedeling van functies aan locaties lijkt het goed om dat ook op die manier in het omgevingsplan te borgen. Dit geldt overigens voor alle primaire waterkeringen (dus ook rivierdijken). Overige regelgeving ten aanzien van die locaties wordt via de legger/waterschapsverordening geregeld.

Bijbehorende voorzieningen en activiteiten

Hiervoor is de afdeling 5.2.4 gereserveerd. Er wordt daarbij vooralsnog onderscheid gemaakt tussen twee paragrafen

De eerste paragraaf (5.2.4.1) is gereserveerd voor een regeling voor functioneel ondersteunende activiteiten (Bal-systematiek).

De tweede paragraaf (5.2.4.2) is gereserveerd voor activiteiten die voorheen werden geregeld via de in het bestemmingsplan genoemde 'daarbij behorende voorzieningen'. Daaronder worden tevens 'publieke voorzieningen' (werken, werkzaamheden en maatregelen als bedoeld in hoofdstuk 13 van de Omgevingswet) verstaan. Dit betreft onder andere de functies zoals die in de bestemmingen Verkeer, Water – 1, Water – 2 en Waterstaatkundige doeleinden van het bestemmingsplan MV2 zijn opgenomen, zoals:

- (rail)verkeerswegen, emplacements, fiets- en voetpaden
- nuts-, groen- en parkeervoorzieningen
- water en waterhuishoudkundige functies
- voorzieningen ten behoeve van de verbetering van de leefomgeving, zoals geluidschermen
- kabels en (buis)leidingen
- voorzieningen ten behoeve van windturbines
- reclame-uitingen
- bovengrondse en ondergrondse verbindingen, zoals transportbanden ten behoeve van het verplaatsen van grondstoffen en producten
- scheepvaart inclusief boord-boordoverslag en bunkeren
- afmeervoorzieningen
- voorzieningen voor laden, lossen en boord-boordoverslag, zoals luchtbehandelingssystemen en damp- en geurverwerkingsinstallatie
- kabels, (buis)leidingen en zinkers
- nutsvoorzieningen
- bunkerpontons

Overig:

Op de verbeelding van het plan zullen enkele specifieke aanduidingen worden opgenomen. Het betreft:

- een horeca-uitgiftepunt voor een horecavestiging op het strand. In de toelichting van het bestemmingsplan is opgenomen: "Gezien de functie van Maasvlakte 2 als haven- en industriegebied is dit geen locatie voor een strand met uitgebreide horeca en een

boulevard, maar is het een plek waar mensen genieten van zon, zee en rust. Naar aanleiding van vragen van de gemeenteraad voorziet het nieuwe bestemmingsplan in een permanente horeca en een watersportwinkel op het strand.”

- een radartoren. De locatie van de toren is afgestemd op de naburige windturbines. Er geldt een vrijzichtssector voor de radartoren en een opstellingshoogte voor de windturbinegordel. Dit zou wellicht met algemene regels kunnen worden opgelost. De locatie van de toren zelf is echter wel erg bepalend voor de regels en zal ook niet om de haverklap wijzigen.

Door deze situaties specifiek te regelen wordt duidelijk dat deze situaties niet vallen onder de in het concept omgevingsplan bedoelde ‘daarbij behorende activiteiten’. Dat geldt ook voor overige functies die in het vigerende bestemmingsplan met een aanduiding zijn geregeld, namelijk:

- een gebouw ten behoeve van de reddingsbrigade
- extensieve recreatie
- intensieve recreatie
- harde zeewering
- windturbines in een lijnopstelling

Er wordt nog gezien of al die aparte aanduidingen in het omgevingsplan nodig zijn. Daarbij is ook relevant dat de Wbr-vergunning opgaat op in de Omgevingswet (art. 5.1 Ow). Zie ook artt. 8.69 en 8.76 Bkl. RWS is bevoegd gezag voor de vergunningverlening. De beoordelingsregels gaan – met uitzondering van niet gemeentelijk en provinciaal gebied - op in de waterschapsverordening. Het enige oogmerk daarbij is het beheer van watersystemen. Als dat oogmerk voldoende is voor de regulering van de hier genoemde activiteiten kan met regulering door middel van de waterschapsverordening worden volstaan en hoeven om die reden in ieder geval geen aparte aanduidingen in het omgevingsplan te worden opgenomen.

<In de specifieke gebruiksregels is opgenomen dat het niet is toegestaan logies aan te bieden, behoudens aan bemanning op het eigen schip.>

Overige activiteiten

Er moet nog worden gezien of het wenselijk is om ook andere activiteiten via het omgevingsplan te reguleren. De mogelijkheden en voor- en nadelen van het gebruik van overige activiteiten wordt nog gezien.

datum: 19 april 2019
 onderwerp: **Meldplicht en informatieplicht**
 aan: Projectteam koepelconcept
 van: Maarten Engelberts

MEMO

Inleiding

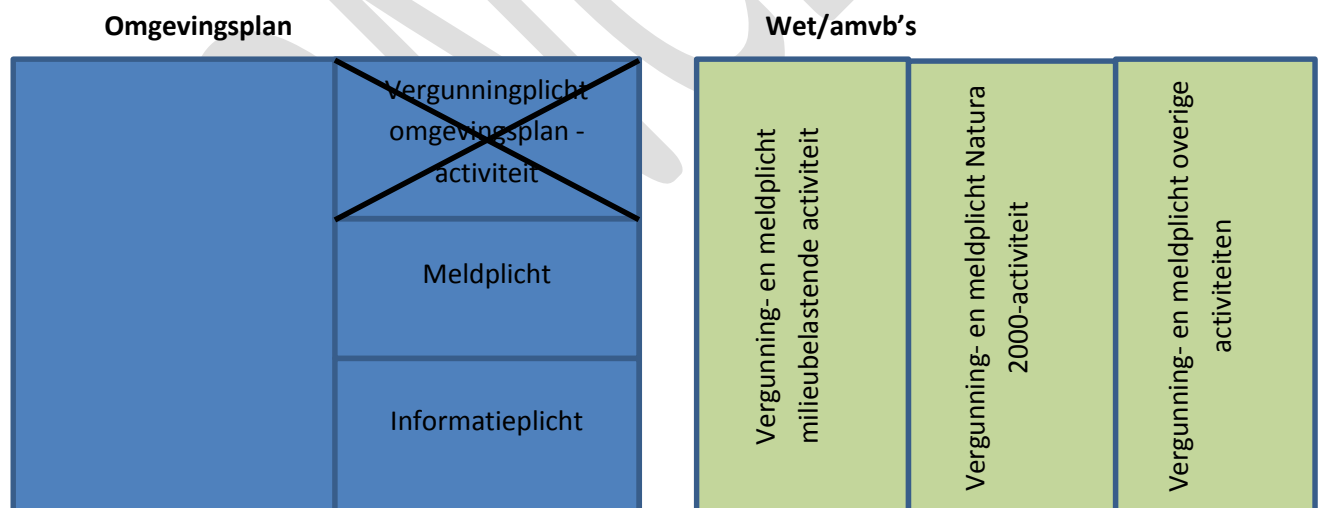
Het concept omgevingsplan kan nog verder worden verduidelijkt op het punt van de informatie-, meld- en vergunningplicht. Tijdens de projectgroepvergadering van 19 maart j.l. is hier over doorgesproken. De resultaten van dat overleg zijn verwerkt in deze notitie. Na bespreking van deze notitie wordt e.e.a. in de volgende versie van het omgevingsplan uitgewerkt.

Diverse informatie-, meld- en vergunningplichten

Het is van belang om bij het opstellen van een omgevingsplan onderscheid te maken tussen:

- de informatie-, meld- en vergunningplichten die al voortvloeien uit de Omgevingswet en bijbehorende amvb's, en,
- de informatie-, meld- en vergunningplichten die in het omgevingsplan kunnen worden gecreëerd.

Dit kan als volgt worden gevisualiseerd.



De uit de Omgevingswet en bijbehorende amvb's voortvloeiende vergunningplicht is een gegeven. Voor het omgevingsplan MV2 zijn de omgevingsplanactiviteit, de Natura 2000-activiteit en de milieubelastende activiteit het meest relevant. De omgevingsplanactiviteit en de Natura 2000-activiteit zijn opgenomen in art. 5.1, eerste lid, Omgevingswet. Voor die activiteiten zijn de niet vergunningplichtige gevallen bij amvb aangewezen. De milieubelastende activiteit is opgenomen in art. 5.1, tweede lid, Omgevingswet. Voor die activiteiten zijn de vergunningplichtige gevallen bij

amvb aangewezen (zie bijlage). Overige activiteiten¹ worden in deze notitie nu nog buiten beschouwing gelaten.

De in het omgevingsplan op te nemen informatie-, meld- en vergunningplichten kunnen op de uit de Omgevingswet en amvb's voortvloeiende plichten worden afgestemd. Er hoeft alleen een informatie-, meld- of vergunningplicht te worden gecreëerd als die in de wet/amvb's niet volstaat. Daarmee wordt voorkomen dat een activiteit zowel informatie-, meld- of vergunningplichtig is (op grond van het omgevingsplan) als informatie-, meld- of vergunningplichtig op grond van één van de amvb's onder de Omgevingswet.

De vergunningplicht in het omgevingsplan is in de figuur doorgekruist. Dit omdat de in de amvb opgenomen vergunningplichten in beginsel volstaan (zie hieronder bij het kopje 'drie situaties'). Als aanvullend daarop iets nodig is wordt dat beperkt tot hooguit een informatie- of meldplicht. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit wordt opgenomen. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan om de vergunningen uit de huidige aanlegvergunningstelsels te vervangen. Dat onderwerp valt echter buiten het bereik van deze notitie.

Beoordelingsregels

Het kenmerkende van het omgevingsplan MV2 is dat het een deel van de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit en de Natura 2000-activiteit locatie specifiek uitwerkt, door emissie- en/of immissiebudgetten aan locaties binnen het plangebied te verbinden. Dit is in het actuele concept omgevingsplan MV2 opgenomen in de artikelen 5.22 en 5.23. Daar is voor specifieke aspecten een deel van de in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen beoordelingsregels voor die activiteiten uitputten geregeld. Het betreft de aspecten geluid, stikstofdepositie en omgevingsveiligheid. Er is geregeld dat wordt voldaan aan de genoemde beoordelingsregels als de activiteit voldoet aan de betreffende regels daarover in het omgevingsplan. Met die artikelen wordt voor die aspecten een sterkere mate van doorwerking van het omgevingsplan bij het beoordelen van de milieubelastende activiteit en Natura 2000-activiteit bereikt.

Drie situaties

Bij de vraag of een informatie-, meld- of vergunningplicht op grond van de wet/amvb's volstaat kan onderscheid gemaakt worden tussen drie situaties:

1. Knelpunt-gebieden/thema²: daar is minimaal een informatieplicht nodig voor die gevallen waar geen sprake is van een vergunning- of meldplicht op grond van het Omgevingsbesluit respectievelijk Besluit Activiteiten Leefomgeving. Dat betekent dat bedrijven informatie moeten aanleveren.

¹ Dit betreft de rijksmonumentenactiviteit, de ontgrondingsactiviteit, de stortingsactiviteit op zee, de jachtgeweeractiviteit, de valkeniersactiviteit, de invasieve exoten-activiteit, de bouwactiviteit, de lozingsactiviteit op een oppervlaktelichaam, de lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk, de wateronttrekkingsactiviteit, de mijnbouwlocatieactiviteit, de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg, waterstaatswerk, luchthaven, hoofdspoorweg, lokale spoorweg, bijzondere spoorweg, of een installatie in een waterstaatswerk, de flora- en faunactiviteit en de cites-activiteit.

² een gebied of thema waar al overschrijdingen zijn en/of waar die in de toekomst kunnen ontstaan

2. Niet knelpunt gebieden/thema³: daar is geen informatieplicht nodig. Ook niet voor die gevallen waar geen sprake is van een vergunning- of meldplicht op grond van het Omgevingsbesluit respectievelijk Besluit Activiteiten Leefomgeving. In die gebieden / voor die thema's kunnen vergunningvrij activiteiten worden verricht.
3. Reservering voor toekomstige uitbreiding: daar is maatwerk nodig.

Verschuivingen

Ten opzichte van het huidig recht treden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een aantal verschuivingen op:

- Huidige vergunningplichten die meldplichtig worden. Die worden nader in beeld gebracht.
- Huidige meldplichten die vergunningvrij worden. Die worden ook nader in beeld gebracht.
- Sterkere mate van doorwerking van het omgevingsplan bij de beoordeling van de milieubelastende activiteit en de Natura 2000-activiteit.

Betekenis voor VTH-processen

In het omgevingsplan worden emissie- en immissie-eisen opgenomen (o.a. voor geluid en omgevingsveiligheid). Bij die emissie- en immissie-eisen wordt aangegeven of sprake is van maatwerkregels (op grond van het Besluit activiteit leefomgeving). De emissie- en immissie-eisen worden zoveel mogelijk vormgegeven als direct werkende regels. Aan die regels wordt getoetst als een vergunning voor een milieubelastende activiteit wordt verleend. Het omgevingsplan wordt zo geconstrueerd dat de direct werkende regels in dat geval worden betrokken als beoordelingsregels. Het uitgangspunt is dat dan geen emissie- of immissie-eisen in die betreffende vergunning worden opgenomen (tenzij gebruik wordt gemaakt van de in het omgevingsplan opgenomen bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen). Het bedrijf moet namelijk voldoen aan de emissie- en immissie-eisen uit het omgevingsplan. Bij eventuele overtreding van emissie- of immissie-regels kan handhavend worden opgetreden op grond van overtreding van de regels van het omgevingsplan.

³ een gebied of thema waar geen beperkingen of normoverschrijdingen zullen ontstaan.

BIJLAGE - Vergunningplichten in wet en amvb's

De vergunningplicht wordt in hoofdstuk 5 van de Omgevingswet geregeld. De vergunningplichtige activiteiten zijn in artikel 5.1 op wetsystematische of inhoudelijke gronden onderverdeeld in twee leden.

Het eerste lid bevat de activiteiten waarvoor de aanwijzing van vergunningvrije gevallen plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur.

art. 5.1.1

Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

a.

b.

c.

tenzij het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

Dit lid bevat dus een grondslag voor het aanwijzen van vergunningvrije gevallen. Dit wordt vervolgens aan de hand van de volgende vaste redactie in het Bal afgebakend:

“Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de wet om zonder omgevingsvergunning een <activiteit uit de opsomming van art. 5.1 eerste lid> te verrichten, geldt niet voor <omschrijving>.”

In de <omschrijving> wordt een lijst vergunningvrije gevallen opgenomen.

Het tweede lid bevat een grondslag voor het aanwijzen van vergunningplichtige gevallen.

art. 5.1.2

Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

a.

b.

c.

voor zover het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

Het tweede lid bevat dus juist de activiteiten waarvoor de aanwijzing van gevallen waarin een vergunning is vereist plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur. De vergunningplicht wordt vervolgens aan de hand van de volgende vaste redactie in het Bal afgebakend:

“Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet om zonder omgevingsvergunning een <activiteit uit de opsomming van art. 5.1 tweede lid> te verrichten, geldt voor <omschrijving>.”

In de <omschrijving> wordt een lijst vergunningplichtige gevallen opgenomen.

Bijlage 6 - Kostenverhaal in Chw en Awg

Geschikt voor intensivering bestaande activiteiten/gebruik/functies?

Kostenverhaal op grond van de Chw

Het bevoegd gezag verhaalt de kosten verbonden aan de in het eenentwintigste lid bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen op diegene die de in het twintigste lid genoemde activiteiten verricht (art. 7v, tweede lid, BuChw).

Activiteiten als bedoeld in het tweede lid, zijn:

- a. de bouw van een of meer woningen,
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen,
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen,
- d. de bouw van een gebouw, dat geen hoofdgebouw is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte,
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste tien woningen worden gerealiseerd,
- f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe gebruiksvormen ten minste 1.500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt,
- g. de wijziging van het gebruik van een locatie, voor zover dat in het bestemmingsplan is bepaald.

De onderdelen b, c, d en g zijn relevant voor het HIC. Intensivering van bestaande functies komt (deels) terug in onderdeel c, ook als dat niet over de band van een (vergunningplichtige) bouwactiviteit loopt. Onderdeel g beperkt zich tot de wijziging van het gebruik van een locatie en gaat niet over de intensivering van bestaand gebruik.

De regeling is dus beperkt geschikt voor de intensivering van bestaande functies.

Kostenverhaal op grond van de Awg

Artikel 13.11, eerste lid, Awg beperkt kostenverhaal tot bouwactiviteiten of activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie.

Dat geldt ook voor het amendement publiekrechtelijke verankering bijdrage ruimtelijke ontwikkeling. Dat amendement verwijst voor de activiteiten naar artikel 13.11 Awg.

Het artikel in het Ob over activiteiten luidt na aanpassing als gevolg van de voorhangversie van het Abg als volgt:

Artikel 8.13 (kostenverhaalplichtige activiteiten)

Bouwactiviteiten waarvan kosten worden verhaald als bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, aanhef, van de wet, zijn:

- a. de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. de bouw van een of meer hoofdgebouwen, anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. de bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een

woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien gebouwen met een woonfunctie betreft; of
f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.

De onderdelen b, c en d zijn relevant voor het HIC. Intensivering van bestaande functies komt (deels) terug in onderdeel c, maar alleen als dat over de band van een bouwactiviteit loopt (zie aanhef). Alleen de bouwactiviteit is op amvb niveau uitgewerkt. De in artikel 13.11 opgenomen grondslag om activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie aan te wijzen blijft onbenut.

De regeling is dus niet geschikt voor de intensivering van bestaande functies.

Een regeling voor intensivering van bestaande functies

Hoe kan de Chw regeling geschikt worden gemaakt voor de intensivering van bestaande functies? Het is denkbaar dat onderdeel g van art. 7v, twintigste lid, van het BuChw bij één van de volgende tranches van dat besluit wordt gewijzigd. Bijv. als volgt:

oud

de wijziging van het gebruik van een locatie, voor zover dat in het bestemmingsplan is bepaald.

nieuw

het wijzigen of intensiveren van het gebruik van een locatie, voor zover dat in het bestemmingsplan is bepaald.

Hiervoor kan een verzoek worden gedaan bij het ministerie van Bzk.

Uitwerking op planniveau

Voor een werkzaam systeem van kostenverhaal bij intensivering van het gebruik van een locatie is het wenselijk dit op planniveau nader af te bakenen. Anders komt iedere intensivering van bestaand gebruik onder de reikwijdte van de regeling. Dat is onwerkbaar. Het moet gaan om een van uit kostenverhaalsoptiek relevante intensivering van gebruik. Nu de focus in de regelgeving van het lokale plan ligt op milieuonderwerpen ligt het voor de hand om daarbij te kijken naar bestaande en toekomstige lijstjes uit het milieudomein.

Zo bevat bijlage 22 van het Aanvullingsbesluit geluid een lijst met activiteiten die als 'grote lawaaimakers' worden aangemerkt. Activiteiten op die lijst zijn relevante bronnen van geluid. Voor geluidsoverlast als gevolg van activiteiten uit die lijst is het denkbaar dat maatregelen van uit dat motief moeten worden getroffen. Het is in die lijn goed denkbaar dat die lijst wordt gebruikt als basis voor een van uit het domein geluid van uit kostenverhaalsoptiek relevante intensivering van gebruik.

Diezelfde redeneerlijn kan ook worden toegepast bij stikstofdepositie en externe veiligheid.

Bij stikstofdepositie is er geen juridische ondergrens vastgelegd. Het gaat om activiteiten, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt

met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Via AERIUS Calculator wordt vervolgens de stikstofdepositie van een project op een Natura-2000 gebied berekend. Als de uitkomst is dat er geen sprake is van stikstofdepositie, dus kleiner of gelijk aan 0,00 mol/ha/jaar, dan is er geen natuurvergunning nodig. Elke toename van stikstofdepositie van meer dan 0,00 mol/ha/jr is relevant.

Die gevallen kunnen ook worden opgenomen in de lijst met van uit kostenverhaalsoptiek relevante intensiveringen van gebruik. Het opnemen van die gevallen leidt in de praktijk tot overlap met de van uit geluid genoemde gevallen. Veel van de daar genoemde gevallen zullen in de praktijk waarschijnlijk namelijk ook relevant zijn voor stikstofdepositie. Toch is het goed om beide categorieën in de lijst op te nemen. Dat maakt de lijst toekomstvast. Bijv. als landelijk of voor het HIC een oplossing voor de stikstofproblematiek wordt gevonden kan de ondergrens eventueel zelfstandig ook voor kostenverhaal worden verhoogd.

Voor externe veiligheid kan aansluiting worden gezocht bij de voor externe veiligheid relevante activiteiten. In het Bkl (artikel 8.12) zijn de beoordelingsregels voor activiteiten met externe veiligheidsrisico's vastgelegd. Daarbij wordt verwezen naar de activiteiten als bedoeld in bijlage VII, onder B en E.

Dat zijn:

- Activiteiten met vastgestelde afstanden voor het plaatsgebonden risico met vergunningplicht:
 - Koelinstallatie met ammoniak
 - Opslagtank voor gassen
 - Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking
 - Opslaan van vaste minerale anorganische meststoffen
 - Waterstof: opslag- en transportbedrijf, groothandel en containeroverslag en tankstation
- Activiteiten met te berekenen afstanden voor het plaatsgebonden risico met vergunningplicht
 - Windturbine
 - Koelinstallatie met ammoniak
 - Opslagtank voor gassen
 - Opslagtank voor vloeistoffen en tankcontainer of verpakking die wordt gebruikt als opslagtank voor vloeistoffen
 - Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking
 - Seveso-inrichting
 - Behandelen, regelen en meten van aardgas
 - Metaalproductenindustrie: bad met giftige gevaarlijke stoffen
 - Opslag- en transportbedrijf, groothandel en containeroverslag: Seveso-hoeveelheid
 - LNG: opslag- en transportbedrijf, groothandel en containeroverslag en tankstation
 - Mijnbouwwerk
 - Andere insluitsystemen
 - Spoorwegemplacements

Samengevat kan het toepassingsbereik van een regeling voor fondsvorming worden bepaald door:

- a. activiteiten als bedoeld in bijlage VII, onder B en E, van het Besluit kwaliteit leefomgeving,
- b. activiteiten als bedoeld in bijlage XXII van het Besluit kwaliteit leefomgeving, en,
- c. activiteiten, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Zo'n regeling zou er als volgt uit kunnen zien:

Afdeling 6.1 Fondsvorming

Artikel 6.1 (toepassingsbereik)

Deze afdeling is van toepassing op [het aanvangen, intensiveren en verrichten van]:

- d. activiteiten als bedoeld in bijlage VII, onder B en E, van het Besluit kwaliteit leefomgeving,
- e. activiteiten als bedoeld in bijlage XXII van het Besluit kwaliteit leefomgeving, en,
- f. activiteiten, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Artikel 6.2 (verbod activiteiten te verrichten)

Het is verboden een op grond van artikel 6.1 aangewezen activiteit te verrichten, voordat de op grond van deze afdeling verschuldigde kosten zijn betaald.

Artikel 6.3 (besteding van de kosten)

Het college van burgemeester en wethouders wendt het op grond van deze afdeling verkregen bedrag aan voor het uitvoeren van de maatregelen, bedoeld in artikel 3.1.

Artikel 6.4 (fondsvorming bij overeenkomst)

1. De rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan een orgaan is, kan met degene die kosten is verschuldigd een overeenkomst aangaan over fondsvorming.
2. Bij de overeenkomst kan worden bepaald dat de betaling geheel of gedeeltelijk na aanvang van de activiteit plaatsvindt, mits aan de overeenkomst voorwaarden worden verbonden over het stellen van aanvullende zekerheden voor de betaling. Het verbod, bedoeld in artikel 6.2, geldt dan niet.

Artikel 6.5 (fondsvorming bij beschikking)

1. Als er geen overeenkomst is aangegaan, wordt de verschuldigde geldsom bij beschikking vastgesteld op basis van het bepaalde in deze afdeling.
2. Bij de beschikking kan worden bepaald dat de betaling geheel of gedeeltelijk na aanvang van de activiteit plaatsvindt, mits aan de beschikking voorwaarden worden verbonden over het stellen van aanvullende zekerheden voor de betaling. Het verbod, bedoeld in artikel 6.2, geldt dan niet.

Artikel 6.6 (totale kosten)

1. Het programma, bedoeld in artikel 3.1, bevat de kosten voor de maatregelen, bedoeld in dat artikel.
2. In het programma wordt bepaald welke kostensoorten waarvan het gebied ten dele profijt heeft, naar evenredigheid aan het kostenverhaalgebied worden toegerekend.

Artikel 6.7 (verdeelsleutel)

1. De kosten, bedoeld in artikel 6.6, worden naar evenredigheid verdeeld over de activiteiten.
2. De verschuldige geldsom per activiteit wordt berekend door het aantal gewogen eenheden dat is opgenomen in:
 - a. de bij een melding of omgevingsvergunning ingediende gegevens en bescheiden, of,
 - b. de aanvraag om een beschikking, bedoeld in artikel 13.18 van de Omgevingswet te vermenigvuldigen met het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid.
3. In de bijlage wordt per onderscheiden activiteit of effect een basiseenheid vastgesteld in een hoeveelheid vierkante meters grondoppervlakte, een hoeveelheid vierkante meters vloeroppervlakte, of een andere hiermee vergelijkbare maatstaf [input rekenmodel geluid of input Aerius]
4. Door elke basiseenheid te vermenigvuldigen met een per categorie vastgestelde gewichtsfactor worden gewogen eenheden vastgesteld.
5. De gewogen eenheden in het kostenverhaalgebied worden bij elkaar opgeteld.
6. Het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid is het ten hoogste verhaalbare bedrag, bedoeld in artikel 6.4, gedeeld door het overeenkomstig het vijfde lid berekende aantal.
7. Het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid bedraagt, bijv.:
 - a. x euro per mol stikstofdepositie op de in bijlage PM aangegeven punten, met per activiteit een maximum van [x]
 - b. x euro per db geluidemissie op de in bijlage PM aangegeven punten, met per activiteit een maximum van [x]

Artikel 6.8 (betaling na aanvang activiteit)

Artikel 6.5, tweede lid, van de Omgevingswet wordt toegepast voor zover:

- a. als gevolg van de activiteit milieugebruiksruimte [als bedoeld in x, y, z] wordt benut die mede beschikbaar is of komt vanwege de uitvoering van het programma als bedoeld in artikel 3.1, en,
- b. wordt voldaan aan de in het programma voor het gebruik van de betrokken milieugebruiksruimte gestelde voorwaarden.

Artikel 6.9 (recht op terugstorten)

De belanghebbende recht heeft op het terugstorten van de geldsom indien het aanwenden van die geldsom voor de maatregelen bedoeld in artikel 3.1 niet binnen 10 jaar na het storten van de geldsom heeft plaatsgevonden.