

De echte schat van de bruidsschat: van rijksregels naar regels die echt goed passen

M en R 2019/117



1. Inleiding

Met de Omgevingswet wordt ook een set rijksregels overgedragen aan decentrale overheden. Deze set regels wordt de bruidsschat genoemd. De bruidsschat wordt bij inwerkingtreding van rechtswege ingevoegd in het omgevingsplan van een gemeente en de waterschapsverordening van een waterschap. Die overdracht van rechtswege gebeurt via het ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet (Invoeringsbesluit) dat eind mei jl. is voorgehangen aan het parlement.²

Het gaat om huidige rijksregels die zich minder goed lenen voor landelijke regels omdat het vooral afhangt van de lokale situatie welke regels passend zijn. Om die reden komen deze regels onder de Omgevingswet niet meer terug in de rijksregels. Het is dan aan gemeenten en provincies om passende decentrale regels te stellen. Om het beschermingsniveau blijvend te waarborgen geeft het Rijk waar nodig via instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) wel heldere kaders mee. Denk bijvoorbeeld aan standaardwaarden en grenswaarden. Van gemeenten en waterschappen kan niet verwacht worden dat ze direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet al een afweging hebben gemaakt over passende decentrale regels. Om te voorkomen dat er op dat moment een juridisch gat ontstaat voor regels die niet meer landelijk geregeld worden is een overgangsrechtelijke voorziening nodig. Daarin voorziet de bruidsschat.

De regels die met deze bruidsschat worden overgedragen aan gemeenten zijn bijvoorbeeld regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) over immissies van geluid, geur en trilling en milieuregels voor activiteiten zoals horeca, dierenpensies, dagrecreatie en supermark-

ten. De bruidsschat voor de waterschappen bevat hoofdzakelijk regels over lozingen op regionaal oppervlakte water zoals van huishoudelijk afvalwater, afstromend regenwater en lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels. Daarnaast blijft het Rijk onder de Omgevingswet ook nog algemene regels stellen ter bescherming van onder meer het milieu, spoorwegen, natuur, werelderfgoed, rijksmonumenten en landelijke vergunningplichten in verband met deze activiteiten, in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

De totstandkoming van de bruidsschat heeft in overleg met de VNG en Unie van waterschappen plaatsgevonden waarbij tijdens verschillende bijeenkomsten met de uitvoeringspraktijk gebruik is gemaakt van kennis bij gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten.

In dit artikel willen we toelichten waarom gekozen is voor deze overdracht van bevoegdheid voor het stellen van regels van het Rijk naar de decentrale overheden, over welke regels het gaat en hoe de regels van de bruidsschat gelijkwaardig zijn aangepast aan het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Daarbij spitsen we ons toe op de milieuregels in de bruidsschat.

Gemeenten en waterschappen zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet meteen bevoegd om zelf aan de slag te gaan met de via de bruidsschat overgedragen regels. Bij een besluit tot vaststelling of wijziging van een waterschapsverordening of omgevingsplan kunnen bruidsschatregels worden gewijzigd.

Dat biedt kansen voor gemeenten en waterschappen om regels te stellen die passen bij hun lokale situatie en ambities. Dit sluit bovendien naadloos aan bij de huidige verantwoordelijkheid die waterschappen hebben voor het regionaal waterbeheer en die gemeenten hebben voor de ruimtelijke ordening. In dit artikel willen we illustreren dat de echte 'schat' dan ook niet de bruidsschat zelf is, maar de ruimte die decentrale overheden krijgen met de overdracht van bevoegdheden om zelf te voorzien in passende en concretere regels in lijn met de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

2. Waarom overdracht van rijksregels?

Bij de totstandkoming van het Bkl, het Bbl en het Bal zijn keuzes gemaakt welke regels voor activiteiten zich vooral lenen voor regeling op centraal dan wel decentraal niveau.³ Rijksregels lenen zich vooral voor het stellen van algemene regels voor activiteiten die overal in Nederland passend zijn, ongeacht de lokale situatie. Het gaat dan om landelijke re-

1 Nicole Fikke werkt bij de programmadirectie Eenvoudig Beter van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Astrid van der Wijst werkt bij Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL) van Rijkswaterstaat. Beiden werken aan de Omgevingswet en schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

2 In dit artikel gaan we uit van de teksten en toelichtingen van de voorhangversie van het Ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet, dat aan de Tweede Kamer is aangeboden op 29 mei 2019, *Kamerstukken II* 2018/2019, 33 118, 118. Ook raadpleegbaar via <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>.

3 Deze keuzes zijn in par. 4.2 van de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving toegelicht. Besluit van 3 juli 2018, *Stb.* 2018, 293.

gels voor preventieve maatregelen, landelijke vergunningplichten (bijvoorbeeld vanwege de mer-richtlijn) en beste beschikbare technieken ter bescherming van het milieu. Deze regels omvatten ook emissiegrenswaarden die gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken. Deze regels blijven ook onder de Omgevingswet onderdeel van de rijksregels in het Bal en Bbl.

Bij sommige regels is hoofdzakelijk de lokale situatie bepalend voor de vraag of er regels nodig zijn en welke regels moeten gelden. Deze regels hebben niet de activiteit als uitgangspunt maar worden vooral gesteld met het oog op de gewenste milieukwaliteit op de locatie. Denk bijvoorbeeld aan regels over de immissies van geluid, geur en trillingen of de afvoer van regenwater. De passende lokale regel hangt samen met bijvoorbeeld de toegelaten activiteiten op een locatie, toekomstige ontwikkelingen, cumulatie van effecten, de aanwezigheid van een kwetsbare beek, de capaciteit van het vuilwaterriool, maar ook de lokale visie op de omgevingskwaliteit. De lokale ambities moeten uiteraard passen binnen de decentrale afwegingsruimte die de instructieregels van het Bkl bieden. Om recht te doen aan deze lokale verschillen moet in de huidige landelijke regels gedifferentieerd worden voor de verschillende situaties die zich kunnen voordoen. Dat leidt vaak tot uitgebreide en ingewikkelde regelingen die ondanks de differentiatie toch niet voldoende zijn toegesneden op een concrete situatie. In het Bal en het Bkl is dan ook de keuze gemaakt om deze locatieafhankelijke regels voortaan decentraal te laten stellen.

Het is voor gemeenten en waterschappen niet mogelijk om al bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet te voorzien in een afweging over decentrale regels ter vervanging van de regels die het Rijk niet meer stelt. Om te waarborgen dat bij inwerkingtreding het beschermingsniveau wordt gecontinueerd is een overgangsrechtelijke voorziening nodig. Gekozen is voor een vorm van overgangsrecht waarbij de regels direct in het omgevingsplan en de waterschapsverordening worden geplaatst. Dit gebeurt via de bruidsschat in het Invoeringsbesluit. Op die manier komt de bruidsschat voor gemeenten samen met de huidige bestemmingsplannen, beheersverordeningen en andere regels die opgaan in het omgevingsplan van rechtswege. De bruidsschat voor waterschappen komt samen met delen van de huidige keur en andere regels die in de waterschapsverordening van rechtswege opgaan. Deze bundeling is inzichtelijk voor burgers en bedrijven. Daarnaast biedt deze wijze van overgangsrecht de meeste ruimte voor decentrale overheden om de regels in het omgevingsplan van rechtswege en in de waterschapsverordening van rechtswege in samenhang om te zetten in een omgevingsplan of waterschapsverordening die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet (toegelicht in paragraaf 3.3).^{4,5}

4 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 3, par. 5.25.

5 Zie kritisch over de gekozen manier van decentraliseren van regels via de bruidsschat, F. Tonnaer, 'Het omgevingsplan: gemeentelijk nest vol koekoekseieren?', Whitepaper, www.vindomgevingszaken.nl/het-omgevingsplan/.

3. Gelijkwaardig maar niet identiek

In artikel 22.2 van de Omgevingswet – aangevuld via het wetsvoorstel Invoeringswet – is bepaald dat de bruidsschat bestaat uit 'regels die voor de inwerkingtreding van deze wet bij of krachtens de wet waren gesteld of daaraan gelijkwaardige regels'.⁶ Regels kunnen bijvoorbeeld anders zijn vormgegeven omdat de Omgevingswet soms gebruikmaakt van andere instrumenten. Ook zijn regels soms anders geformuleerd omdat bestaande begrippen zijn geharmoniseerd. Hieronder wordt deze gelijkwaardige inpassing van de bruidsschatregels in het nieuwe stelsel met voorbeelden toegelicht.

3.1 Harmonisering van begrippen

In de regels van de bruidsschat wordt – waar mogelijk – aangesloten bij de terminologie van het nieuwe stelsel. Voorbeelden van begrippen die onder het nieuwe stelsel veranderen zijn:

- Onder de Omgevingswet betekent een meldingsplicht een verbod om een activiteit te starten zonder voorafgaande melding. Daarnaast maakt de Omgevingswet een onderscheid tussen deze meldingsplicht en een informatieplicht. Een informatieplicht is de verplichting om gegevens en bescheiden te verstrekken, dat kan ook na start van de activiteit zijn. Bij dit onderscheid tussen meldingsplicht en informatieplicht wordt aangesloten in de bruidsschat.
- In plaats van het begrip 'inrichting' als bedoeld in de Wet milieubeheer wordt in de bruidsschat het begrip 'milieubelastende activiteit' als bedoeld in de Omgevingswet gehanteerd.⁷ Het gebruik van het begrip 'milieubelastende activiteit' brengt bijvoorbeeld ook met zich mee dat geen gebruik meer wordt gemaakt van de begrippen 'inrichting Type A, - Type B en Type C' en het 'hoofdzakcriterium' (een inrichting die uitsluitend of in hoofdzaak bestemd is voor een bepaalde activiteit).
- De begrippen woning, geluidgevoelige objecten en geurgevoelige objecten uit respectievelijk de Wet geluidhinder, de Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit komen te vervallen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat hiervoor in de plaats vereenvoudigde en geharmoniseerde begrippen voor geluidgevoelige gebouwen, trillinggevoelige gebouwen, geurgevoelige gebouwen en slagschaduwgevoelige gebouwen.⁸ In de artikelen in de bruidsschat wordt aangesloten bij deze geharmoniseerde begrippen.

6 *Kamerstukken I* 34 986, A, art. 1.1, JI.

7 *Milieubelastende activiteit*: activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit. Bijlage bij art. 1.1 van de Omgevingswet. Wet van 23 maart 2016, Stb. 2016, 156.

8 Besluit van 3 juli 2018 Stb. 2018, 292, o.a. blz. 264, 370 en 713.

3.2 Aansluiting bij de systematiek van het Bal

Voor de milieuregels in de bruidsschat is ook aangesloten bij de systematiek van het Bal, bijvoorbeeld ten aanzien van de specifieke zorgplicht en de bevoegdheid om een maatwerkvoorschrift te stellen. Net als in het Bal geldt de specifieke zorgplicht in de bruidsschat naast de andere (milieu)regels in de bruidsschat en vervangt deze ook vanzelfsprekende regels (zogenaamde good housekeeping regels). Degene die een activiteit verricht kan steeds worden aangesproken op het treffen van vanzelfsprekende maatregelen, ook als deze niet concreet zijn uitgeschreven. Een voorbeeld van een vanzelfsprekende regel is het vereiste dat een ontgeuringsinstallatie die aanwezig moet zijn, ook goed moet functioneren. Dat de vereiste installatie goed moet functioneren is evident en komt niet specifiek terug in de bruidsschat.

In het Activiteitenbesluit is heel specifiek bepaald in welke mate en voor welke categorieën van gevallen maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld. Daardoor ontbreekt soms een bevoegdheid tot het stellen van maatwerk in situaties waarin dit – achteraf gezien – wel wenselijk is. In de bruidsschat is er – net als in het Bal – een bevoegdheid tot het opleggen van maatwerkvoorschriften tenzij deze bevoegdheid specifiek is uitgesloten. Doordat niet vooraf te voorzien is voor welke situaties maatwerk nodig zal zijn maakt een ruime maatwerkbevoegdheid de regels meer toekomstbestendig. Met een maatwerkvoorschrift mag niet worden afgeweken van de specifieke zorgplicht in de bruidsschat. Wel kan met een maatwerkvoorschriften de specifieke zorgplicht worden geconcretiseerd.⁹

Op de website van het programma Aan de slag met de Omgevingswet staat in een zogenaamde ‘verhuistabel rijksregels – bruidsschat’ welke voorschriften uit het Activiteitenbesluit en de -regeling niet terugkomen in de bruidsschat i.v.m. de specifieke zorgplicht of de maatwerkbaarheid in de bruidsschat.¹⁰

3.3 De bruidsschat in relatie tot het Bkl

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikken alle gemeenten over een omgevingsplan van rechtswege. Dat omgevingsplan van rechtswege bestaat bij inwerkingtreding uit een ‘tijdelijk deel’ en een ‘nieuw deel’. Het tijdelijke deel bevat de gemeentelijke regels uit onder meer de huidige bestemmingsplannen, beheersverordeningen en andere regels die opgaan in het omgevingsplan en uit de regels van de bruidsschat voor het omgevingsplan.¹¹ Voor dit tijdelijke deel is in artikel 22.5 van de Omgevingswet, aangevuld via het wetsvoorstel Invoeringswet, bepaald dat het nog niet aan alle vereisten van de Omgevingswet hoeft te voldoen. Bijvoorbeeld aan de instructieregels voor omgevingsplannen in hoofdstuk 5 van het Bkl. Het nieuwe deel

van het omgevingsplan is bij inwerkingtreding leeg. Het tijdelijke deel van het omgevingsplan zal – via wijzigingsbesluiten – in 2029 volledig omgezet zijn in het nieuwe deel van het omgevingsplan, dat moet voldoen aan alle eisen van de Omgevingswet, zoals de instructieregels voor het omgevingsplan in het Bkl.

Omdat de bruidsschat gelijkwaardig moet zijn aan de huidige rijksregels zijn de wijzigingen ten opzichte van de huidige rijksregels beperkt tot een goede inpassing in het nieuwe stelsel, zoals de hierboven genoemde harmonisering van begrippen. Dit betekent dat nog niet alle bruidsschatregels voldoen aan de instructieregels voor omgevingsplannen van het Bkl. In een aantal gevallen kan in de bruidsschatregels nog geen invulling worden gegeven aan de instructieregels van het Bkl omdat de gemeente of het waterschap daarbij een eigen afweging moeten maken. Zo wordt in paragraaf 2.3.6 ‘Geur’ gebruikgemaakt van het begrip bebouwde kom, terwijl in de instructieregels van het Bkl het begrip “bebouwde kom” niet meer wordt gehanteerd. Op grond van het Bkl moet in het nieuwe deel van het omgevingsplan een zogenoemde bebouwingscontour geur worden vastgesteld.¹² Daarmee is deze contour kenbaar, wat de inzichtelijkheid en daarmee de rechtszekerheid vergroot. Een ander voorbeeld is dat het huidige Activiteitenbesluit – en ook de bruidsschat – voor bepaalde bedrijfstakken, zoals tankstations, voor geluid een afwijkende indeling voor de aanvang van de dag- avond- en nachtperiode kent, waarbij geen rekening is gehouden met de omstandigheden ter plaatse. De gemeente beoordeelt bij de totstandkoming van het nieuw deel van het omgevingsplan of die afwijkende periode-indeling op de desbetreffende locatie al dan niet gecontinueerd moet worden. Bovengenoemde invullingen van de instructieregels kan alleen de gemeente zelf maken, vandaar dat de bruidsschatregel aansluit bij de eis zoals die ook geldt in de huidige regelgeving.

Het Rijk stelt alleen instructieregels waar dat nodig is om het beschermingsniveau blijvend te waarborgen. Zoals de verplichting dat in het omgevingsplan regels moeten worden opgenomen over geluid en geur voor gevoelige gebouwen. Voor een flink deel van de bruidsschat gelden geen specifieke instructieregels, anders dan dat de omgevingsplanregels moeten zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Er is dus een ruime afwegingsruimte voor gemeenten en waterschappen.

Op de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl staat een tabel waarin per artikel van de bruidsschat de relatie met de instructieregels voor omgevingsplannen in het Bkl wordt toegelicht.¹³

9 Art. 2.3.1.5, eerste en tweede lid, Bruidsschat omgevingsplan.

10 www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/gemeente/omgevingsplan/invoeringsbesluit-bruidsschat/bruidsschat-milieubelastende-activiteiten/.

11 Art. 22.1 Omgevingswet, via wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken I 34 986, A, art. 1.1, JI.

12 Besluit van 3 juli 2018 *Stb.* 2018, 292, blz. 371.

13 www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/gemeente/omgevingsplan/invoeringsbesluit-bruidsschat/bruidsschat-milieubelastende-activiteiten/.

4. Inhoud van de bruidsschat

De bruidsschat voor het omgevingsplan bevat onder meer een afdeling 2.3 'milieubelastende activiteiten'. Deze afdeling bevat in de eerste plaats regels over *aspecten* van milieubelastende activiteiten die beter lokaal kunnen worden geregeld. Hierbij kan gedacht worden aan regels over immissies van geluid en geur of aan regels over zwerfafval en huishoudelijk afvalwater die in het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens staan. Daarnaast bevat deze afdeling regels uit het Activiteitenbesluit voor activiteiten als horeca, sportvelden, dierenpensies. Ook vergunningplichten uit bijlage I van het Besluit Omgevingsrecht die vooral benut worden voor ruimtelijke inpassingsvragen ten aanzien van de activiteit, staan in de bruidsschat. Bijvoorbeeld een vergunningplicht voor bepaalde gesloten bodem-energiesystemen of voor LPG-tankstations.

Voor de toepassing van deze milieuregels uit de bruidsschat is ook de overgangsrechtelijke bepaling in artikel 2.1 van de bruidsschat voor gemeenten relevant. Kort samengevat regelt deze bepaling dat rechtsgeldige milieuregels, gebaseerd op het recht zoals dat gold vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet, voorrang hebben op de bruidsschatregels in afdeling 2.3 voor milieubelastende activiteiten. Het gaat dan om milieuregels uit bijvoorbeeld bestemmingplannen verbrede reikwijdte of uit geurverordeningen. Ook bestaande vergunningvoorschriften en maatwerkvoorschriften gaan voor afwijkende regels in de bruidsschat. Op deze wijze is geregeld dat het vergunningvoorschrift van een bedrijf bij inwerkingtreding wordt gecontinueerd. Hierdoor worden bedrijven en burgers bij inwerkingtreding niet plots met andere regels geconfronteerd.

De bruidsschat voor gemeenten zoals die nu in de voorhangversie van het Invoeringsbesluit Omgevingswet staat, wordt nog aangevuld. Het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet voegt een paragraaf "bodembeheer" toe aan afdeling 2.3 van de bruidsschat over milieubelastende activiteiten.¹⁴ Het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet voegt een nieuwe afdeling toe voor het aanleggen of reconstrueren van een weg of spoorweg.¹⁵

De bruidsschat voor waterschappen bestaat hoofdzakelijk uit algemene rijksregels over lozingen op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk (lozingsactiviteiten), die niet terugkeren in het Bal. Voor lozingsactiviteiten die niet toegestaan en gereguleerd worden met algemene regels bevat de bruidsschat vangnetvergunningplichten.¹⁶

Dit is de vervanging van de mogelijkheid in onder andere het Activiteitenbesluit om lozingen via een maatwerkvoorschrift toe te staan.

4.1 Toepassingsbereik

Om in de bruidsschat een gelijkwaardig beschermingsniveau te realiseren moet ook het toepassingsbereik van de bruidsschatregels aansluiten bij de reikwijdte van de huidige regels. Afdeling 2.3 van de bruidsschat voor gemeenten, met daarin de milieuregels, bevat een algemeen toepassingsbereik. In dat toepassingsbereik wordt geen gebruik meer gemaakt van het begrip 'inrichting' uit de Wet milieubeheer, maar van het begrip 'milieubelastende activiteit' in de Omgevingswet. Omdat het begrip milieubelastende activiteit in de Omgevingswet breed is, zouden zonder nadere afbakening in dit toepassingsbereik, ook activiteiten worden geregeld die niet geregeld zijn in de huidige rijksregels. Zo is bijvoorbeeld het stoken van hout door particulieren in een open haard een milieubelastende activiteit als bedoeld in de Omgevingswet. Om het toepassingsbereik aan te laten sluiten bij de huidige rijksregels is een nadere, limitatieve afbakening van het toepassingsbereik opgenomen.¹⁷ Zo worden bijvoorbeeld activiteiten t.b.v. wonen, activiteiten met mobiele installaties op een weiland of akker en activiteiten die in hoofdzaak in de openbare buitenruimte worden verricht (met uitzondering van enkele lozingen op de riolering of op de bodem), buiten het toepassingsbereik van de bruidsschat gehouden.

4.2 Toepassingsbereik in relatie tot het Besluit activiteiten leefomgeving

De milieuregels in de bruidsschat zijn op grond van het algemene toepassingsbereik in afdeling 2.3 van de bruidsschat voor gemeenten en het algemene toepassingsbereik in afdeling 2 van de bruidsschat voor de waterschappen, ook van toepassing op milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal. Een deel van de bruidsschatregels heeft echter een kleiner toepassingsbereik. Als een bruidsschatregel niet geldt naast of in plaats van de regels van het Bal, is dat expliciet aangegeven in het toepassingsbereik van de desbetreffende onderliggende paragraaf. Zo gelden de regels voor energiebesparing in de bruidsschat juist niet voor de meeste milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal.¹⁸ Voor die activiteiten bevat het Bal namelijk rijksregels over energiebesparing.

Zowel het Activiteitenbesluit als het Bal zijn een uitputtende regeling voor de onderwerpen die onder het toepassingsbereik en onder de oogmerken (zoals geluid, geur, trilling) van dat besluit zijn geregeld. Het Activiteitenbesluit bevat

14 In dit artikel gaan we uit van de teksten en toelichtingen van de voorhangversie van het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, dat aan de Tweede Kamer is aangeboden op 1 juli 2019, *Kamerstukken I*, 2018/2019, 34864, 20, art. III.

15 In dit artikel gaan we uit van de teksten en toelichtingen van de voorhangversie van het ontwerp Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, dat aan de Tweede Kamer is aangeboden op 14 oktober 2019 *Kamerstukken II* 2018/2019, 35054, 13 art. IIIa.

16 Afdeling 2 Bruidsschat waterschapverordening.

17 Art. 2.3.4.1.1 Bruidsschat omgevingsplan. In de toelichting bij dit artikel wordt dit per criterium van het begrip Wm-inrichting uitgebreid uitgelegd. *Kamerstukken II* 2018/2019, 33 118, 118, bijlage met nota van toelichting, blz. 958 e.v.

18 Die in het Bal aangewezen activiteiten bestaan uit kernactiviteiten en eventuele functioneel ondersteunende activiteiten. Zie voor meer uitleg over de aanwijzing van milieubelastende activiteit Bal in drie stappen, Besluit van 3 juli 2018, *Stb.* 2018, 293, blz. 615 e.v.

echter beperkte mogelijkheden om bij gemeentelijke verordening aanvullende of afwijkende regels te stellen met hetzelfde oogmerk. Het Bal bevat wel ruime mogelijkheden voor maatwerkregels, waarmee gemeenten en waterschappen lokaal aanvullende of afwijkende regels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten kunnen stellen. Omgevingsplanregels voor milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in het Bal, zijn dan ook tegelijk maatwerkregels als bedoeld in artikel 2.12 van het Bal. De maatwerkregels zijn daarbij een invulling van de specifieke zorgplicht in artikel 2.11 van het Bal. Ook regels van de bruidsschat kunnen dus maatwerkregels zijn voor milieubelastende activiteiten die in hoofdstuk 3 van het Bal zijn aangewezen. Zo zijn bijvoorbeeld de bruidsschatregels ter beperking van geluidhinder, voor een tankstation maatwerkregels. Voor een supermarkt zijn dezelfde omgevingsplanregels geen maatwerkregels op grond van het Bal omdat een supermarkt geen milieubelastende activiteit is die in hoofdstuk 3 van het Bal wordt aangewezen.

In de meeste gevallen is het niet van belang of een omgevingsplanregel tevens een maatwerkregel is. Een bedrijf waarvoor milieuregels gelden in het Bal moet immers zowel voldoen aan zowel de regel in het Bal als aan de regels in het omgevingsplan. Wanneer het de bedoeling is van de gemeente dat de maatwerkregel niet ‘naast’ de algemene rijksregel in het Bal gelezen kan worden, dan moet dit uit de maatwerkregel blijken. Zo kan een strengere omgevingsplanregel gelezen worden naast de regel in het Bal: door te voldoen aan de strengste regel wordt ook voldaan aan de regel in het Bal. Als de regel in het omgevingsplan soepeler is, zal expliciet moeten worden aangegeven dat deze regel in afwijking is van de regel in het Bal.

5. De bruidsschat na inwerkingtreding

5.1 Wijzigingsbesluiten

Uiterlijk in 2029 moet de gemeente het tijdelijke deel van het omgevingsplan – waarvan de bruidsschat onderdeel is – volledig hebben omgezet in het nieuwe deel van het omgevingsplan.¹⁹ Waterschappen hebben tot 2023 de tijd om een waterschapsverordening op te stellen die voldoet aan het eisen van de Omgevingswet. Op die manier hebben gemeenten en waterschappen de tijd om het omgevingsplan en de waterschapsverordening in overeenstemming te brengen met de vereisten die de Omgevingswet daaraan stelt. Voor gemeenten ligt het voor de hand dat zij kiezen voor een stapsgewijze ombouw van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Bij iedere stap neemt de gemeente een besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Regels in het tijdelijke deel kun-

nen alleen komen te vervallen en eventuele vervangende regels worden in het nieuwe deel gesteld. Daarbij geeft de gemeente aan welke (bruidsschat)regels uit het tijdelijke deel komen te vervallen en welke regels in het nieuwe deel worden toegevoegd. Uiteraard kan een regel ook uit het tijdelijke deel worden geschrapt, zonder toevoeging van een regel in het nieuwe deel. Voorwaarde is wel dat steeds voldaan wordt aan de instructieregels voor omgevingsplannen van het Bkl. De gemeente heeft de mogelijkheid om de bruidsschatregels gebiedsgericht te wijzigen, bijvoorbeeld in samenhang met nieuwe ontwikkelingen in een deel van de stak. Ook kan de gemeente kiezen voor een thematische aanpak van de wijziging van de regels van de bruidsschat.

5.2 De echte schat; ruimte voor het stellen van betere regels

Hierboven is aangegeven dat de huidige rijksregels die worden overgedragen aan decentrale overheden, zich bij uitstek lenen om lokaal regels te stellen. Waterschappen en gemeenten kunnen deze regels straks stellen in samenhang met andere lokale regels. Daarnaast is de lokale situatie en de voorgenomen ontwikkeling bij hen bekend. Daarnaast hebben zij ook de mogelijkheid om zowel regels te stellen die gelden voor het gehele grondgebied maar ook om regels alleen voor specifieke locaties te laten gelden. Dit biedt mogelijkheden voor het vereenvoudigen van regels voor een specifieke locatie, voor het bieden van ruimte voor dynamiek, of voor nadere concretisering. Hieronder willen wij graag aan de hand van een aantal voorbeelden illustreren welke afwegingen gemeenten en waterschappen aan de orde kunnen laten komen. De uitkomst van die afweging kan divers zijn: dat kan zijn een andere regeling, het schrappen van regels, of continuering van de bruidsschatregel.

Afweging 1: Schrap, wanneer geen invulling nodig is van de specifieke zorgplicht

Voorbeeld: de vangnetvergunningplicht voor lozingen in de bruidsschat van de waterschapsverordening.

Voor veel lozingsactiviteiten zijn onder de Omgevingswet rijksregels gesteld in het Bal. Via de bruidsschat zijn locatieafhankelijke regels overgedragen. De bruidsschat voor de waterschappen bevat daarnaast een “vangnetvergunningplicht” voor lozingsactiviteiten waarvoor geen algemene regels zijn gesteld in de waterschapsverordening. Alle lozingen die niet onder algemene regels vallen, vallen dus onder het vangnet van de omgevingsvergunning, die via de bruidsschat in de waterschapsverordening verplicht wordt gesteld.

Bij de keus die het waterschap heeft ten aanzien van deze vangnetvergunningplicht is van belang dat er al algemene regels of vergunningplichten gelden voor allerlei lozingsactiviteiten. De vangnetvergunningplicht omvat dus vooral een restcategorie van lozingen op het oppervlaktewater. De vergunningplicht zou dan gelden voor bijvoorbeeld situaties waarin afval tijdens een festival in het oppervlaktewater terecht komt. In plaats van een vergunningplicht zou

¹⁹ Zie voor een korte uitleg over het nieuwe en het tijdelijke deel van het omgevingsplan van rechtswege, afdeling 2.3 van dit artikel. Zie voor een uitgebreide uitleg over het omgevingsplan van rechtswege en de transitiefase de brief aan de Tweede Kamer, met de antwoorden over het ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet, het antwoord op vraag 17-18. *Kamerstukken II 2018/19, 33118, 120.*

het waterschap dergelijke situaties ook kunnen reguleren met een specifieke zorgplicht. Het waterschap kan daarbij ook vooraf aangeven wat de inhoudelijke mogelijkheden en verplichtingen zijn voor de initiatiefnemer om te voldoen aan die zorgplicht. Op die manier is ook zonder vergunningplicht vooraf voor de initiatiefnemer duidelijkheid wat verwacht wordt. Daarnaast beperkt het schrappen van een vergunningplicht ook lasten voor zowel de initiatiefnemers als het bestuursorgaan.

Afweging 2: Specificeer of vereenvoudig wanneer dat mogelijk is

Het schrappen van een regel leidt op zichzelf nog niet altijd tot een betere regeling. Welke regeling passend is hangt onder meer af van de wijze waarop het bestuursorgaan wil sturen en bijvoorbeeld de dynamiek van een gebied. De huidige rijksregels bevatten vaak differentiatie vanwege de verschillende situaties die zich kunnen voordoen. Vaak uitgebreide regels die voor burgers of bedrijven weinig toegankelijk zijn. Het omzetten van de bruidsschatregel in een concretere regel kan de inzichtelijkheid van regels vergroten.

Voorbeeld: lozen van huishoudelijk afvalwater

De bruidsschat bevat een uitgebreide bepaling uit het Besluit lozingen buiten inrichtingen over het lozen van huishoudelijk afvalwater op of in de bodem in situaties waarbij er een bepaalde afstand is tot het vuilwaterriool. De regeling geeft aan bij welke inwonerequivalenten en welke afstanden tot aan het vuilwaterriool – gemeten op een bepaalde wijze – lozen op de bodem is toegestaan. De gemeente is precies op de hoogte van de ligging van het vuilwaterriool, de ligging van bijvoorbeeld woningen en van toekomstige ontwikkelingen (vervanging van het riool, nieuwbouw). De gemeente kan de uitgebreide regel vervangen door een concrete regel die aangeeft dat in gebied x enkel geloosd mag worden op het vuilwaterriool en in gebied y alleen op de bodem (met specifieke voorzieningen).

Paragraaf 2.3.7.3 lozen van huishoudelijk afval uit de bruidsschat, ontwerp Invoeringsbesluit.

Deze bruidsschatregel illustreert dat de landelijke regel uitgebreid moet zijn om rekening te kunnen houden met lokale omstandigheden zoals de afstand tot het vuilwaterriool en de capaciteit van het riool. Deze regel kan in het omgevingsplan omgezet worden in een korte concrete regel die de toegestane lozingsroute regelt.

Artikel 2.3.7.3.4 Lozen van huishoudelijk afvalwater

1. Met het oog op het voorkomen van verontreiniging van de bodem wordt huishoudelijk afvalwater alleen op of in de bodem geloosd als het lozen plaatsvindt buiten een bebouwde kom of binnen een bebouwde kom van waaruit stedelijk afvalwater wordt geloosd met een vervuilingswaarde van minder dan 2000 inwonerequivalenten, en de afstand tot het dichtstbijzijnde vuilwaterriool of een zuiveringstechnisch werk waarop kan worden aangesloten meer bedraagt dan:
 - a. 40 m bij niet meer dan 10 inwonerequivalenten;
 - b. 100 m bij meer dan 10 maar minder dan 25 inwonerequivalenten;
 - c. 600 m bij 25 of meer inwonerequivalenten maar minder dan 50 inwonerequivalenten;
 - d. 1.500 m bij 50 of meer inwonerequivalenten maar minder dan 100 inwonerequivalenten; en
 - e. 3.000 m bij 100 of meer inwonerequivalenten.
2. De afstand, bedoeld in het eerste lid, wordt berekend:
 - a. vanaf de kadastrale grens van het perceel waar het huishoudelijk afvalwater vrijkomt; en
 - b. langs de kortste lijn waarlangs de afvoerleidingen zonder overwegende bezwaren kunnen worden aangelegd.
3. In afwijking van het tweede lid, aanhef en onder a, wordt de afstand tot het dichtstbijzijnde vuilwaterriool of zuiveringstechnisch werk bij voortzetting van het lozen van huishoudelijk afvalwater op of in de bodem dat voor 1 juli 1990 al plaatsvond, berekend vanaf het gedeelte van het gebouw dat zich het dichtst bij een vuilwaterriool of een zuiveringstechnisch werk bevindt.

Voorbeeld: beschermen van geluidgevoelige gebouwen

Het beschermen van geluidgevoelige gebouwen (zoals een woning) tegen geluidhinder is deels een technische kwestie (maatregelen zoals de verplichting om te werken in een afgesloten ruimte) en deels een locatieafhankelijk vraagstuk (de afstand tussen de bron en de woning). In de bruidsschat staan waarden voor geluid waaraan activiteiten moeten voldoen. Om geluidhinder ten minste aanvaardbaar te houden, staat de gemeente voor de keuze welke mate van sturing lokaal nodig is. Het gaat daarbij niet alleen om het schrappen van overbodige regels, maar bijvoorbeeld ook om het bieden van ruimte voor ontwikkelingen. Is er lokaal aanleiding om intensief te sturen of kan de gemeente volstaan met eenvoudige regels omdat de regels van het Bal (de zorgplicht en specifieke regels zoals ‘werken in afgesloten ruimten’) afdoende zijn om de geluidhinder van activiteiten aanvaardbaar te houden? In dat laatste geval kan de gemeente de regels in het omgevingsplan eenvoudig houden. Denk aan omgevingsplanregels zoals:

- Regels over concrete geluidreducerende maatregelen (in pandig laden en lossen);
- Regels over het toelaten van activiteiten die geluidhinder (kunnen) veroorzaken;
- Regels over het toelaten van geluidgevoelige gebouwen;
- Tijdvakken waarbinnen activiteiten uitgevoerd mogen worden.

Afweging 3: regel in samenhang met andere decentrale regels

Bij het stellen van decentrale regels is ook de samenhang met andere decentrale regels van belang. Dat kan zowel gaan over andere regels van hetzelfde bestuursorgaan of de afstemming met regels van een ander bestuursorgaan.

Voorbeeld: ruimte in de ondergrond voor bodemenergiesystemen

Het Activiteitenbesluit bevat regels over interferentie van bodemenergiesystemen. Indien deze systemen dicht bij elkaar worden geplaatst kunnen deze onderlinge invloed (interferentie) hebben op de temperatuur waardoor deze elkaar positief of negatief kunnen beïnvloeden. De bruidsschat bevat een vergunningplicht die in de plaats komt van een landelijke vergunningplicht in de huidige regels. Onder het huidige recht wordt deze vergunningplicht benut om deze interferentie te beoordelen. In plaats van alleen een vergunningplicht in het omgevingsplan kan ook gekozen worden voor een regeling waarbij de gemeente pro-actief stuurt op het benutten van de ondergrond. Denk aan regels in het omgevingsplan over de ruimteverdeling van de ondergrond waarin ook de toelating van deze systemen op locaties gezien wordt in samenhang met andere activiteiten in de ondergrond (zoals kabels en leidingen). Dit sluit goed aan bij regels die gemeenten op dit moment al stellen over het benutten van de ondergrond.

het oog op het beschermen en benutten van de leefomgeving in samenhang.

Voorbeeld: afgestemde regels het lozen van regenwater

Een ander voorbeeld betreft de specifieke rijksregels over het lozen van regenwater die met de Omgevingswet – met uitzondering van het lozen van regenwater op het rijkswater – bijna helemaal komen te vervallen. Hierdoor kunnen de ruimtelijke regels en decentrale milieuregels over lozen van regenwater in samenhang worden geregeld. Dat zorgt voor beter afgestemde regels. Daarbij is ook de afstemming tussen waterschap en gemeente belangrijk omdat bijvoorbeeld beperking van lozing op het riool kan leiden tot extra afwatering op het oppervlaktewater. Voorbeelden daarvan zijn regels zoals verplichte afkoppeling van gemengde riolerings of compensatie bij nieuwe verharding.²⁰

6. Conclusie

Vanaf dag één staan gemeenten en waterschappen aan het roer van de voormalige rijksregels. Door overdracht van de rijksregels hebben decentrale bevoegde gezagen opties om bestuurlijke keuzes te maken, bruidsschatregels lokaal te vereenvoudigen en te laten aansluiten op het eigen beleid. Gemeenten en waterschappen krijgen daarbij de tijd om tijdens de transitieperiode de bruidsschat stapsgewijs om te zetten. Hierbij is het betrekken van burgers, het aanbrengen van samenhang met andere aspecten van de leefomgeving, en het afstemmen met andere bestuursorganen essentieel om beleidsdoelen op een goede manier te borgen. De echte schat is dan ook niet de set regels die het Rijk overdraagt, maar de decentrale ruimte om eigen regels te stellen met

²⁰ Zie voor mooie voorbeelden daarvan Gert Dekker en Krystof Krijt, Sturen op het omgaan met regenwater onder Omgevingswet, *Water Governance*, 01/2018.