

Nota van uitgangspunten voor het omgevingsplan

Deel II ***Thematische uitgangspunten***

Gemeente Nijmegen

24 januari 2023

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doel en status	3
1.3 Leeswijzer	3
2. Nieuw stelsel omgevingsrecht	4
3. Thema's.....	5
2.1 Stedelijke ontwikkeling.....	5
2.2 Gezondheid	6
2.3 Cultureel erfgoed (bovengronds & ondergronds)	7
2.4 Omgevingskwaliteit (nu: welstand)	9
2.5 Duurzaamheid en klimaatadaptatie.....	10
2.6 Water	10
2.7 Omgevingsveiligheid	11
2.8 Planexploitatie en kostenverhaal	13
2.9 Natuur.....	13
2.10 Milieu	14
2.10.1 Milieuzonering.....	15
2.10.2 Bodem	16
2.10.3 Luchtkwaliteit en geur.....	17
2.10.4 Geluid	19
4. Wat spreken we af?	21

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het huidige stelsel van wet- en regelgeving voor de leefomgeving wordt als complex, versnipperd en onoverzichtelijk ervaren. Daarom werkt de rijksoverheid aan een stelselwijziging en modernisering van het omgevingsrecht. Het resultaat van deze stelselwijziging, de Omgevingswet, zal naar verwachting op 1 juli 2023 in werking treden. Deze nieuwe wet heeft veel impact en brengt veranderingen voor de gemeentelijke organisatie met zich mee. Hierbij gaat het niet alleen om nieuwe regelgeving, maar ook om een andere werkwijze, een nieuwe digitale omgeving en nieuwe instrumenten.

Eén van de nieuwe juridische instrumenten is het omgevingsplan. In het omgevingsplan staan de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. Dit is heel breed. Het gaat over wat je ziet, voelt, hoort, ruikt en beleeft. Elke gemeente moet voor 1 januari 2030 één integraal omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente vaststellen. Nieuwe ontwikkelingen worden vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk gemaakt door het omgevingsplan te wijzigen of met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Om straks met het omgevingsplan te kunnen werken is als eerste stap deze Nota van uitgangspunten opgesteld.

1.2 Doel en status

Er bestaat geen standaard omgevingsplan. Het kan naar eigen inzicht en behoeften worden vormgegeven. Daarom is, als tussenstap, eerst deze Nota van uitgangspunten opgesteld met daarin de belangrijkste elementen en richtingen voor het plan. Deze nota vormt het startpunt en neemt organisatie, bestuur en belanghebbenden aan de voorkant mee in het proces. We geven een toelichting op zaken die wijzigen en leggen met deze nota de eerste basis voor de regels in het omgevingsplan. Het gaat dan om de ambities en (gebieds-)opgaven en hoe deze op plan- en regelniveau vertaald kunnen worden. Daarbij zijn en worden de nieuwe juridische mogelijkheden en thema's uit de Omgevingswet verkend en geanalyseerd. Bij de ontwikkeling van het omgevingsplan zullen ongetwijfeld knelpunten optreden en keuzes naar voren komen, die op dit moment nog niet zijn te voorzien. Het is een leerproces dat flexibel en wendbaar zal (moeten) zijn om gewijzigde inzichten mee te kunnen nemen.

De gemeenteraad stelt de uitgangspunten van deze nota vast. Daarmee ligt vast met welke uitgangspunten het omgevingsplan wordt opgesteld. Uiteindelijk beslist de gemeenteraad om het omgevingsplan daadwerkelijk te wijzigen. Pas op dat moment heeft dit gevolgen voor burgers en bedrijven. De meer beleidsinhoudelijke discussie over de verschillende thema's komt bij de actualisatie van de Omgevingsvisie.

1.3 Leeswijzer

De Nota van uitgangspunten bestaat uit twee delen. In het eerste deel is ingegaan op algemene uitgangspunten en diverse procesaspecten voor het omgevingsplan. Deze uitgangspunten zijn op 28 september 2022 door de gemeenteraad vastgesteld. In dit tweede deel zoomen we in op diverse thema's zoals gezondheid, klimaatadaptatie en milieu. We kijken naar wat de Omgevingswet nieuw mogelijk maakt of verplicht en hoe wij daar als gemeente mee om willen gaan¹. Voor zover we daar nu al iets over kunnen zeggen. We sluiten deze nota af met enkele afspraken, die richting geven voor het opstellen van het nieuwe omgevingsplan.

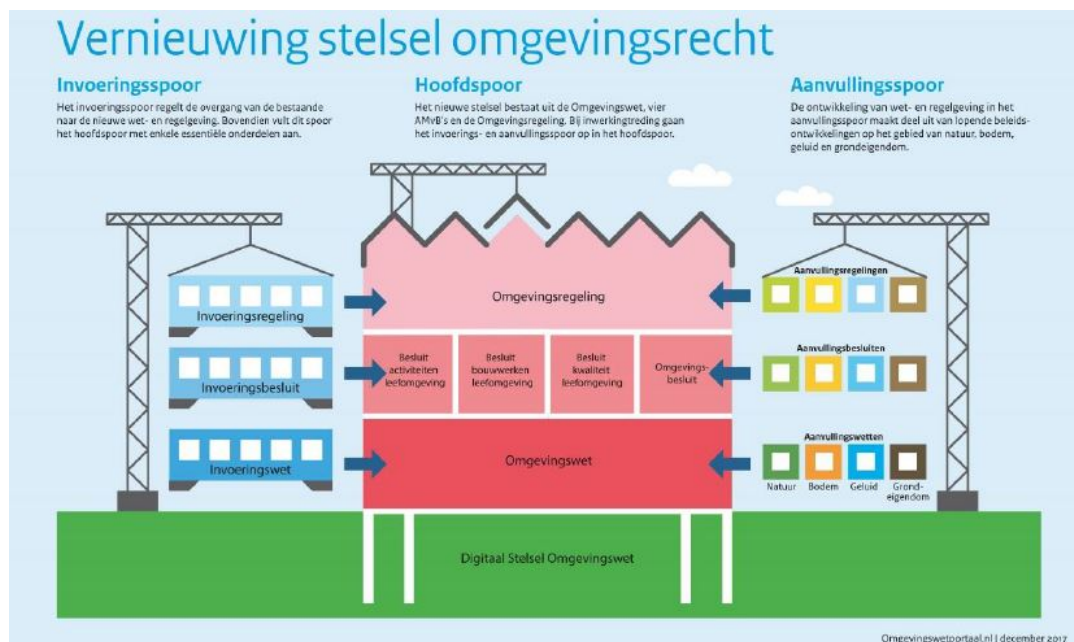
¹ De inhoudelijke wijzigingen gelden ook als we een Bopa-vergunning verlenen. Waar in deze Nota omgevingsplan staat kan in veel gevallen dus ook Bopa worden gelezen.

2. Nieuw stelsel omgevingsrecht

Het nieuwe stelsel omgevingsrecht bestaat straks uit de Omgevingswet, 4 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en een Omgevingsregeling. De Omgevingsregeling is de ministeriële regeling bij de Omgevingswet. Het gaat vooral om technische en administratieve regels. In de vier AMvB's staan de regels voor het praktisch uitvoeren van de wet:

1. **Het Omgevingsbesluit (Ob)** regelt in aanvulling op de wet onder meer welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen en welke procedures gelden. Ook regelt dit besluit wat de betrokkenheid is van andere bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs bij de besluitvorming en een aantal op zichzelf staande onderwerpen, zoals de milieueffectrapportage.
2. **Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)** stelt de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen.
3. **Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)** bevat, samen met het Besluit bouwwerken leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Ook bepaalt het besluit, voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is. Het bevat regels om het milieu, waterstaatwerken, wegen en spoorwegen, zwemmers en cultureel erfgoed te beschermen.
4. **Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)** bevat, samen met het Besluit activiteiten leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Dit besluit bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver)bouwen van een bouwwerk, de staat van het bouwwerk, het gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.

Parallel aan de Omgevingswet zijn vier aanvullingswetten gemaakt. Het gaat om de onderwerpen bodem, geluid, natuur en grondeigendom. De aanvullingswetten zijn afzonderlijke wetten, omdat er ook nieuw beleid in komt. De aanvullingswetten gaan op in de Omgevingswet op het moment dat deze in werking treedt.



Instructieregels

Voor een aantal onderwerpen gelden instructieregels vanuit het Rijk of de provincie. Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe het een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Er zijn drie varianten van een instructieregel: 'in acht nemen', 'rekening houden met' en 'betrekken bij'. Bij de laatste variant hebben we meer vrijheid bij het uitvoeren van de instructieregel en kunnen we lokaal keuzes maken. In deze Nota belichten we met name de instructieregels van het Rijk die doorwerken in het omgevingsplan en die met de komst van de Omgevingswet nieuw zijn.

3. Thema's

In het omgevingsplan komen de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving te staan. Die regels gaan over omgevingsaspecten als geur, geluid, externe veiligheid, bodem, (afval)water, parkeren, cultureel erfgoed en natuur, maar ook over thema's als gezondheid, veiligheid en duurzaamheid. In dit hoofdstuk verkennen we hoe de verschillende (nieuwe) thema's straks kunnen worden vertaald in het omgevingsplan.

2.1 Stedelijke ontwikkeling

Regels voor de fysieke leefomgeving

Een bestemmingsplan moet voldoen aan het criterium van een *goede ruimtelijke ordening*. Het omgevingsplan heeft in plaats daarvan een bredere reikwijdte en gaat over de hele fysieke leefomgeving. Deze verbrede reikwijdte maakt het mogelijk om zaken direct in het omgevingsplan te regelen, die nu niet in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Zo is het mogelijk om in het omgevingsplan doelgroepen aan te wijzen om specifieke woningbouwcategorieën toe te wijzen. Het is dan niet meer nodig om daarvoor een aparte doelgroepenverordening op te stellen.

Gemeenten moeten er bovendien voor zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een *evenwichtige toedeling van functies aan locaties*. Het gaat hierbij om de balans tussen aan de ene kant het beschermen en aan de andere kant het benutten (gebruiken) van de fysieke leefomgeving.

Mogelijkheid om zaken te verbieden of af te dwingen

Het omgevingsplan heeft het karakter van een verordening en daarmee is het ook mogelijk om zaken te verbieden of juist af te dwingen (gebodsbepaling). Een gebodsbepaling legt een burger een onvoorwaardelijke en rechtstreeks te handhaven verplichting op om een bepaalde activiteit te verrichten met het oog op de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld hiervan is het verplichten van zonnepanelen op nieuwe bedrijfspanden. Onder de huidige wetgeving is het alleen mogelijk een zogenaamde voorwaardelijke verplichting op te nemen. Het verschil tussen een gebodsbepaling en een voorwaardelijke verplichting is dat bij een voorwaardelijke verplichting de grondeigenaar een bestemming *mag* realiseren op voorwaarde dat hij een bepaalde verplichting vervult. Bij een gebodsbepaling in het omgevingsplan is die verplichting onvoorwaardelijk en moet hij een bepaalde activiteit uitvoeren. Bij het gebruik van een gebodsbepaling zijn echter ook kanttekeningen te plaatsen, aangezien deze ingrijpend kunnen zijn. Op dit moment voorzien we het gebruik van een gebodsbepaling nog niet. De grondslag hiervoor moet worden opgenomen in de omgevingsvisie of een programma.

Kruimelgevallenregeling vervalt

Onder het huidige omgevingsrecht heeft het Rijk kruimelgevallen aangewezen. Het college van B&W kan met de snelle reguliere vergunningprocedure afwijken van het bestemmingsplan, zonder tussenkomst van de raad. Een voorbeeld hiervan is het tijdelijk anders gebruiken van gronden of panden. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdwijnt deze categorie. We kennen dan alleen nog de procedure voor een (binnenplanse) omgevingsplanactiviteit (Opa) en buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa). Laatstgenoemde is vergelijkbaar met de huidige uitgebreide Wabo-procedure. Anders dan voor een uitgebreide Wabo-procedure, geldt voor een Bopa een beslistermijn van 8 weken. Dit betekent dat voor alle activiteiten die niet binnen het omgevingsplan passen, in principe binnen 8 weken kan worden afgeweken. Daarbij moet er wel sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. En anders dan onder de huidige wetgeving het geval is, moet bij een Bopa voldaan worden aan de instructieregels van Rijk en provincie. Voor de kruimelgevallen geldt dit nu niet. Omdat de kruimelgevallenregeling vervalt, maken we de huidige kruimelgevallen in het omgevingsplan zoveel mogelijk binnenplannen mogelijk (met vergunningplicht). Daarbij sluiten we aan bij die gevallen waarvoor nu een verklaring van geen bedenkingen² aan de raad moet worden gevraagd. Dit betekent onder meer dat voor de bouw van 2 of meer woningen een buitenplanse procedure (Bopa) moet worden gevolgd³ en een advies met instemming van de gemeenteraad nodig is. Daarmee verandert er in procedurele zin niets ten opzichte van de huidige werkwijze, met uitzondering van de kortere beslistermijn voor de Bopa-vergunning.

² Besluit tot aanwijzing van categorieën van gevallen waarvoor bij afwijking van een bestemmingsplan of beheersverordening een verklaring van geen bedenkingen van de raad niet is vereist.

³ Voor grotere ontwikkelingen heeft een wijziging van het omgevingsplan de voorkeur.

Toegankelijkheid

Bij nieuwe ontwikkelingen met gevolgen voor de inrichting van de openbare buitenruimte, moet in het omgevingsplan rekening worden gehouden met het belang van het bevorderen van de toegankelijkheid van die openbare buitenruimte voor personen met een functiebeperking. Het belang van toegankelijkheid moeten we ook meewegen bij bijvoorbeeld het stellen van regels over de bruikbaarheid van de openbare weg, zoals het plaatsen van hekken en fietsen. In 2023 is de evaluatie van ons toegankelijkheidsbeleid besproken in de gemeenteraad. Voor de komende periode is het de uitdaging om ons beleid voor de toegankelijkheid van de fysieke stad te verbreden, omdat het Handboek Nijmegen Toegankelijk uitsluitend op de openbare ruimte gericht is. Hiervoor stellen we een startnotitie. Onderdelen daarvan zijn; toegankelijkheid plaatsen in een breder perspectief met ook de gebouwde omgeving, een streven naar een inclusieve voetganger-stad voor iedereen en de knelpunten aangeven die we in de buitenruimte op dit moment in onze stad daarin ervaren.

Uitvoerbaarheid

De bepaling over uitvoerbaarheid uit het huidige Besluit ruimtelijke ordening komt onder de Omgevingswet niet terug. Gemeenten hoeven niet meer aannemelijk te maken dat een toegedeelde functie er ook zal komen. Wat wel moet worden onderbouwd is dat de functie op een zekere locatie kan komen. Dat is minder verstrekkend. Dit maakt het mogelijk om een flexibel en globaal omgevingsplan te maken. Daarbij geldt dat verplichte onderzoeken kunnen worden uitgesteld tot het moment van de vergunningsaanvraag. Dit heeft als voordeel dat de onderzoekslasten in het kader van het omgevingsplan omlaag kunnen.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Om zorgvuldig ruimtegebruik te bevorderen en leegstand van vastgoed te voorkomen heeft het Rijk in 2012 de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder) geïntroduceerd. Dit instrument wordt onder de Omgevingswet gecontinueerd en is als instructieregel opgenomen⁴. Deze instructieregel stelt dat de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden aangetoond. Voor ontwikkelingen buiten het bestaand stedelijk gebied moet ook worden gemotiveerd waarom deze niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan komen. Het doel van de Ladder blijft hetzelfde en inhoudelijk zijn er geen grote wijzigingen.

Wat wel verandert, is de grotere keuzevrijheid voor het moment van het doorlopen van de Ladder in het proces. Nu moet dat vaak bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan. De Laddertoets moet dan worden opgesteld op basis van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan. Onder de Omgevingswet is het mogelijk om de Ladder-onderbouwing gefaseerd of in zijn geheel later uit te voeren, tot het moment van de vergunningaanvraag. Bij dit uitstel mag niet vooraf aannemelijk zijn dat de functie nooit kan worden gerealiseerd, omdat er dan geen sprake is van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

Er is wel een aandachtspunt als de keuze wordt gemaakt om de Laddertoets door te schuiven. Totdat de Laddertoets is uitgevoerd, telt de ontwikkeling namelijk niet mee als bestaand aanbod. Dus ook niet voor toepassing van de Ladder voor andere locaties in de omgeving. Dat vormt een risico omdat de vraag-aanbodbalans bij de vaststelling van het omgevingsplan er anders uit kan zien, dan bij het moment van de vergunningsaanvraag. Zolang de Laddertoets is doorgeschoven, valt de ontwikkellocatie ook nog niet onder 'stedelijk gebied'.

2.2 Gezondheid

Het thema gezondheid is geen nieuw thema binnen het fysieke domein. Een groot aantal beleidsaspecten spelen in de huidige bestemmingsplannen al een grote rol. Denk daarbij aan geluid, luchtkwaliteit, bodem en groen. Gezondheid behelst echter meer dan de 'fysieke' aspect, het heeft ook een 'sociale' component. Dit uit zich bijvoorbeeld in een omgeving die aantrekkelijk, leefbaar en veilig is, waar ontmoeting kan plaatsvinden en waar actieve beweging wordt gestimuleerd. Maar ook waar de omgeving rookvrij is, waar de omgeving gezond eten stimuleert en waarvan iedere burger gebruik kan maken. Gezondheid heeft een prominente plek in de Omgevingswet.

Kansen door verbrede reikwijdte omgevingsplan

De meerwaarde van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan ligt in de kans om naast de 'fysieke' aspecten, ook de 'sociale' aspecten een rol te geven in het omgevingsplan.

⁴ Artikel 5.129g Bkl.

Daar waar het bestemmingsplan beperkt was tot ruimtelijk relevante aspecten, geeft het omgevingsplan de ruimte tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat betekent dat gezondheid integraal bekeken kan (en moet) worden in het kader van het omgevingsplan. Voor onze ambtelijke organisatie is dit een nieuwe wijze van samenwerking en we zullen dan ook onderzoeken op welke manier gezondheid de plek krijgt in het omgevingsplan die het verdient. De rol van de GGD als gespecialiseerde partner hierin zal ook onderwerp van onderzoek zijn.

We hanteren de volgende uitgangspunten:

- Bij het (evenwichtig) toedelen van functies in het plan houden we rekening met het belang van het beschermen en bevorderen van de gezondheid. Een goede menging van functies zorgt voor een prettige woon- en werkomgeving en draagt bij aan de levendigheid en het ontmoeten van buurtgenoten. Daarnaast moeten overlast veroorzakende bedrijven juist op afstand worden gehouden in verband met veiligheids- en gezondheidsrisico's.
- We nemen regels (normen) op voor een goede milieukwaliteit. Hierbij gaat het in eerste instantie om de grenswaarden die het Rijk stelt, bijvoorbeeld via instructieregels voor geluid, luchtkwaliteit en geur. Deze randvoorwaarden werken in het omgevingsplan door. Binnen de gestelde bandbreedtes kunnen we lokale keuzes maken. Ook zijn in het omgevingsplan - om negatieve gezondheidseffecten op de leefomgeving te beperken - bijvoorbeeld lokale regels mogelijk voor het gebruik van houtkachels, open haarden, vuurkorven en buitenhaarden of lokale regels voor de aanwezigheid van fastfood. Of het wenselijk is om dit nader te reguleren, moet nog worden bekeken en bepaald.
- Gezondheid kan als afwegingscriterium/randvoorwaarde aan de vergunningplicht worden gekoppeld. De omgevingsvergunning kan dan geweigerd (of aangepast) worden als het initiatief zou leiden tot (mogelijk) ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Vooral bij initiatieven die afwijken van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) kunnen we om advies van de GGD vragen vanuit gezondheidskundig oogpunt.
- Op het moment dat (her)inrichting van de fysieke leefomgeving aan de orde is, willen we ook gezondheidswinst realiseren. Belangrijke elementen voor een gezonde leefomgeving zijn uitnodigen tot bewegen en spelen (goede fiets- en wandelpaden, voldoende groen, schaduw en veldjes met niet alleen de geijkte speelmogelijkheden en voldoende rustplekken), elkaar ontmoeten, ontspannen en een goede toegang tot voorzieningen. Een goed ingerichte leefomgeving met toegankelijke, veilige en aantrekkelijke plekken stimuleert sociale contacten en nodigt uit om van de leefomgeving gebruik te maken. Dit is niet alleen voor jongeren, maar ook voor ouderen en kwetsbare mensen, in het kader van de zelfredzaamheid, belangrijk.

2.3 Cultureel erfgoed (bovengronds & ondergronds)

In het omgevingsplan moet rekening worden gehouden met de belangen van cultureel erfgoed, zowel het bovengrondse als het ondergrondse (archeologische) erfgoed. Het cultureel erfgoed van Nijmegen bestaat uit gebieden, objecten, gebouwen, structuren en ensembles vanaf de vroege prehistorie tot het recente verleden. Het cultureel erfgoed maakt deel uit van onze identiteit en draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de stad. Veel van het cultureel erfgoed is beschermd als monument. Onze ambities voor het cultureel erfgoed zijn opgenomen in de Omgevingsvisie en in de Erfgoedstrategie 2020. De regels zijn opgenomen in de Erfgoedverordening Nijmegen 2021.

Wettelijke grondslag

In het Bkl⁵ is de wettelijke grondslag voor behoud van cultureel erfgoed en Werelderfgoed opgenomen. De instructieregel luidt dat er rekening moet worden gehouden met de belangen van het cultureel erfgoed én dat er regels gesteld worden in het omgevingsplan ter bescherming van dit cultureel erfgoed. Het belang van cultureel erfgoed moet, naast andere belangen, worden meegewogen bij het wijzigen van het omgevingsplan. Voor Rijksmonumenten gelden er afzonderlijke instructieregels⁶.

Bescherming van de omgeving van het monument

⁵ Artikelen 5.130 en 5.131 Bkl.

⁶ De Rijksregels voor Rijksmonumenten staan in het Bal bij de algemene regels voor cultureel erfgoed (hoofdstuk 13).

Nieuw aan de Omgevingswet is de instructieregel voor cultureel erfgoed (bovengronds en ondergronds) ter bescherming van *de omgeving van monumenten*⁷. Hierbij is het de bedoeling dat in het omgevingsplan regels worden gesteld om aantasting van de omgeving van monumenten te voorkomen.

Het gaat bij dit onderdeel niet zozeer om het voorkomen van de aantasting van de omgeving op zich, maar om een aantasting van de omgeving van een monument die dat monument ontsiert of beschadigt. Omdat de omgeving van een monument verschillend kan zijn, willen we gaan werken met procesregels in het omgevingsplan. Dit betekent dat we bij afwijkingen van het omgevingsplan onderzoeken of de nieuwe ontwikkeling van invloed is op de omgeving van het monumenten.

Voor monumenten die van hun omgeving afhankelijk zijn voor het functioneren willen we wel direct regels opnemen in het omgevingsplan. Een voorbeeld hiervan is het opnemen van een molenbiotoop voor een molen, waardoor de molen zichtbaar blijft en niet in haar windvang wordt beperkt. Het opnemen van een molenbiotoop is bovendien een verplichting die volgt uit de provinciale Omgevingsverordening. Daarnaast kijken we naar de mogelijkheid om beschermende regels op te nemen voor grote zichtlijnen, zoals historische zichten op de Stevenskerk.

Bovengronds erfgoed

Wat we aan bovengronds erfgoed hebben in Nijmegen is vastgelegd op de cultuurhistorische waardenkaart. Deze waardenkaart biedt straks de mogelijkheid om specifieke regels op te nemen in het omgevingsplan, om het cultureel erfgoed van Nijmegen te beschermen. Dit is een andere manier van werken dan we nu gewend zijn met de cultuurhistorische beleidskaart, die onderdeel is van de Nota Cultureel Erfgoed (2013). Deze kaart is namelijk opgedeeld in gebieden, waarvoor een zwaar of minder zwaar beschermingsregime geldt. Meer hierover staat in de notitie Cultuurhistorische waardenkaart, die apart aan de raad wordt aangeboden voor besluitvorming.

In Nijmegen kennen we nu Rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten, bouwhistorie monumenten, beeldbepalende panden en stadsbeeldobjecten. Deze monumenten worden beschermd met de Erfgoedverordening Nijmegen 2021. Daarnaast zijn er Rijksbeschermd stadsgezichten en gemeentelijk beschermde stadsbeelden met stadsbeeldobjecten. De bescherming hiervan regelen we nu met een dubbelbestemming in het bestemmingsplan. Voor deze gebieden zal een vergelijkbare regeling (met een sloop-, bouw- en aanlegverbod) in het omgevingsplan worden opgenomen. Voor het overig cultureel erfgoed dat niet als monument is beschermd, zoals beeldbepalende panden, zijn andere regels in het omgevingsplan mogelijk. We kijken daarvoor naar regels, die gelijk zijn aan een dubbelbestemming 'Waarde - Cultuurhistorie' in de huidige bestemmingsplannen.

Bij monumenten gaat het vaak om maatwerk, waardoor het moeilijk is om te werken met gesloten normen zoals een maximale hoogte of oppervlakte. Voor een goede bescherming van monumenten geldt daarom vaak een vergunningplicht, waardoor niet direct duidelijk is of iets mag. Om te voorkomen dat een initiatiefnemer lang in onduidelijk zit, willen we graag in een vroeg stadium samen om de tafel. Daarnaast onderzoeken we of het voor bepaalde wijzigingen van monumenten mogelijk is om regels met gesloten normen op te stellen, zodat we vooraf meer duidelijkheid kunnen bieden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het leggen van zonnepanelen op monumenten.

Ondergronds erfgoed (archeologie)

Ondergronds erfgoed is in de gemeente Nijmegen met de archeologische beleidskaart en het facetbestemmingsplan archeologie geregeld. Het gemeentelijke grondgebied is daarin opgedeeld in gebieden waarvoor, afhankelijk van de aanwezige (en bekende) waarden dan wel de te verwachten waarden, in meer of mindere mate rekening gehouden moet worden met archeologie. We werken aan een herziening van dit facetbestemmingsplan. Het voornemen bestaat om het ontwerpbestemmingsplan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet door het college te laten vaststellen. Dit betekent dat dit nieuwe plan straks in het tijdelijk deel van het omgevingsplan komt. Voor 1 januari 2030 moeten de regels uit dit facetbestemmingsplan, zijn opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

⁷ Artikel 5.130 Bkl.

Er gelden nu criteria en vrijstellingsgrenzen, waardoor onnodig archeologisch onderzoek wordt voorkomen. In het omgevingsplan nemen we deze regels, gekoppeld aan de actuele archeologische beleidskaart, ongewijzigd over. Er geldt één uitzondering. De behandelwijze van vergunningen bij ondergrondse Rijksbeschermden monumenten zal veranderen. Daar waar nu aanvragen rechtstreeks bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed ingediend en afgehandeld worden, wordt onder de Omgevingswet de afhandeling bij de gemeente neergelegd. Dit naar analogie met alle andere erfgoedvergunningen.

Bij ondergronds erfgoed gaat het (net als bij de bovengronds beschermde monumenten) vaak om maatwerk, waarbij regels met gesloten normen niet goed mogelijk zijn. We gaan onderzoeken of het voor bepaalde ingrepen, denk bijvoorbeeld aan het ‘archeologie-vriendelijk’ bouwen, toch mogelijk is om regels met gesloten normen op te stellen, zodat we vooraf meer duidelijkheid kunnen gaan bieden.

2.4 Omgevingskwaliteit (nu: welstand)

Eén van de hoofddoelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit. De Omgevingswet kent niet langer *redelijke eisen voor welstand* als zelfstandige weigeringsgrond voor omgevingsvergunningen. Het begrip ‘welstand’ en de welstandsnota als een op zichzelf staand instrument verdwijnen. De zorg voor het ‘uiterlijk van bouwwerken’ moet worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Daarin kan de gemeente (beoordelings-)regels opnemen over het uiterlijk van bouwwerken. Als deze regels uitleg nodig hebben, moet de gemeenteraad beleidsregels vaststellen voor de beoordeling of een bouwwerk aan de regels voldoet⁸. Beleidsregels voor welstand zijn bijvoorbeeld de (huidige) Uitwerkingsnota Beeldkwaliteit en/of een beeldkwaliteitplan voor een specifiek gebied⁹. In het omgevingsplan bepaalt de gemeente voor welke gebieden en welke bouwactiviteiten deze beleidsregels van toepassing zijn. Zo kunnen bepaalde gebieden en bouwwerken welstandsluw of welstandsvrij zijn. Ook kunnen voor nieuwe ontwikkelingen bijvoorbeeld specifieke welstandsregels gelden die zijn opgenomen in een beeldkwaliteitplan.

Gemeentelijke adviescommissie

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet adviseert de Adviescommissie Omgevingskwaliteit (hierna: adviescommissie) over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving¹⁰. De adviescommissie volgt de huidige Commissie Beeldkwaliteit op en heeft als taak de raad en het college te adviseren bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet, met het oog op het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit. De adviescommissie adviseert over omgevingsvergunningen, waaronder voor (rijks)monumenten, maar op verzoek ook over beleid.

Geen welstandstoets zonder vergunningplicht

In het omgevingsplan kunnen veranderingen plaatsvinden in de wijze waarop activiteiten worden gereguleerd. Waar in het bestemmingsplan nog wordt gedacht vanuit het principe ‘nee, tenzij’, gaat het omgevingsplan in beginsel uit van ‘ja, mits’. Activiteiten waaraan geen regels zijn gesteld in het omgevingsplan zijn toegestaan. Zoals toegelicht in het eerste deel van deze Nota van uitgangspunten ondervangen we dit in het omgevingsplan. Daarnaast zijn activiteiten waarvoor in het omgevingsplan regels zijn gesteld niet automatisch vergunningplichtig, zoals dat nu wel het geval is in het bestemmingsplan. Deze vergunningplicht moet in het omgevingsplan expliciet worden opgenomen. Dit sluit aan bij het gedachtegoed van de Omgevingswet om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels (dus zonder vergunningplicht), al dan niet na een melding bij het bevoegd gezag. Als het wenselijk is dat bouwactiviteiten aan een ‘welstandstoets’ worden onderworpen, dan is het instellen van een vergunningplicht noodzakelijk. Anders is er immers geen toetsmoment.

Het is belangrijk om in de overgangssituatie van tijdelijk naar permanent omgevingsplan de basis op orde te houden en waar nodig het huidig adviesstelsel te continueren. Vooralsnog gaan we ervan uit dat alle bouwwerken die nu vergunningplichtig zijn (en dus aan een welstandstoets worden onderworpen), ook in het omgevingsplan vergunningplichtig worden.

⁸ Artikel 4.19 Ow.

⁹ De huidige Uitwerkingsnota Beeldkwaliteit wordt onder de Omgevingswet van rechtswege beschouwd als een beleidsregel bij het omgevingsplan.

¹⁰ De adviescommissie is ingesteld bij raadsbesluit d.d. 22 september 2021 door het vaststellen van de ‘Verordening Adviescommissie Omgevingskwaliteit Nijmegen’.

De wens is daarbij wel om, in samenhang met de (te actualiseren) omgevingsvisie en het opstellen van het permanente deel van het omgevingsplan, de huidige Uitwerkingsnota Beeldkwaliteit door te ontwikkelen en beter aan te laten sluiten bij de terminologie en het gedachtengoed van de Omgevingswet. Dit betekent dat we meer gaan sturen op doelen en minder op basis van gedetailleerde regels. Bij het opstellen van deze nieuwe beleidsregel zal onder meer beoordeeld worden of de 'welstandstoets' voor bepaalde kleine (veelvoorkomende) bouwactiviteiten kan vervallen, of dat sturing op beeldkwaliteit noodzakelijk blijft. Voor (kleine) bouwactiviteiten die we ambtelijk kunnen beoordelen, kunnen indien gewenst concrete en meetbare normen rechtstreeks in het omgevingsplan worden opgenomen. Eventueel kan hierbij worden volstaan met algemene regels. Voor de grotere, complexere aanvragen met meer impact op de omgeving ligt het opnemen van een generieke open norm in de beoordelingsregels (bij de vergunningplicht) meer voor de hand. In de beoordelingsregels wordt een koppeling gelegd met de beleidsregel. In deze beleidsregel - vergelijkbaar met de huidige Uitwerkingsnota Beeldkwaliteit - leggen we dan criteria vast aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of het uiterlijk van bouwwerken voldoende tegemoet komt aan een goede omgevingskwaliteit. De beoordeling ligt bij de adviescommissie, zoals in de huidige situatie de Commissie Beeldkwaliteit adviseert.

Het actualiseren c.q. doorontwikkelen van de huidige Uitwerkingennota Beeldkwaliteit betreft een op zichzelf staande opgave die uiteindelijk – na de vaststelling van de beleidsregel – doorvertaald zal worden in het omgevingsplan.

2.5 Duurzaamheid en klimaatadaptatie

Met de Omgevingswet ontstaan kansen om duurzaamheid via het omgevingsplan af te dwingen. Duurzaamheid is, net als het thema gezondheid, een breed thema dat ook door andere thema's wordt ingevuld. Zoals bijvoorbeeld door het thema water als het gaat om eisen aan waterberging en het thema natuur waar het gaat om natuurinclusief bouwen. Daarnaast moet bij duurzaamheid ook worden gedacht aan het aardgasvrij maken, warmtenetten, energietransitie, het voorkomen van hittestress, regels voor energieprestaties van nieuwe gebouwen en materiaalgebruik.

De urgentie om bepaalde onderwerpen op het gebied van duurzaamheid en klimaatadaptatie te verankeren, is steeds groter door de opwarming van de aarde en de consequenties die dit met zich meebrengt op het gebied van klimaatverandering (hittestress en extreme regenbuien bijvoorbeeld).

Het is belangrijk dat het ambitieniveau op het gebied van duurzaamheid wordt bepaald. Onder andere in de Omgevingsvisie zijn en worden die ambities geformuleerd voor duurzaamheid, waaronder in ieder geval wordt begrepen energie, circulariteit en klimaatadaptatie. Momenteel stellen we een gemeentelijke klimaatadaptatiestrategie op en op regionaal niveau werken we aan de verdere uitwerking van de regionale energiestrategie (RES 2.0).

Op het moment dat de meest urgente duurzaamheidsambities en maatregelen bepaald zijn, bekijken we of en zo ja welke regels in het omgevingsplan opnemen. In eerste instantie zal daarbij de focus liggen op regels voor nieuwe ontwikkelingen, maar ook voor bestaand gebied onderzoeken we of de ambities verankerd kunnen worden in het omgevingsplan.

2.6 Water

De gemeente heeft een aantal (zorg)taken op het gebied van watersystemen en waterketenbeheer¹¹.

Gemeentelijk rioleringsplan

Het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) geeft invulling aan de zorgplichten van de gemeente op het gebied van stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwater. Het huidige GRP heeft een looptijd tot 2030. Onder de Omgevingswet is het gemeentelijk rioleringsplan niet langer wettelijke verplicht, maar een vrijwillig document. Een GRP bevat zowel elementen voor de omgevingsvisie als voor het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. In 2023 gaan we het GRP actualiseren en waaruit moet blijken welke regels we in het omgevingsplan gaan opnemen. Hiervoor werken we samen met andere overheden die een zorgplicht hebben op het gebied van water (provincie, waterschap). Ook bij hen leidt de Omgevingswet namelijk tot veranderingen.

¹¹ Artikel 2.16, lid 1, onder a, onder 3 Ow.

Stedelijk afvalwater

Het omgevingsplan bevat de regels over het beheer van stedelijk afvalwater voor het hele grondgebied van de gemeente. Dit is nodig om te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De voormalige Rijksregels over het beheer van stedelijk afvalwater gaan over naar gemeenten. Deze (bruidsschat)regels komen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan, tot we zelf lozingsregels hebben opgesteld. Hiervoor hebben we de tijd tot 2030.

Verwerking van hemelwater

Op dit moment wordt in de adviezen bij bouwplannen gebruik gemaakt van de ‘Nota afkoppelen hemelwater en infiltreren’. Deze nota maakt geen onderscheid in gebieden binnen de gemeente. Het omgevingsplan biedt een kans om dit nader vorm te geven en de voorschriften uit de nota op te nemen in regels. Hiermee zou de nota mogelijk kunnen komen te vervallen. Een voorbeeld is een regel over verwerking van hemelwater bij verbouwing, zoals het plaatsen van een dakkapel, woningsplitsing of een aanbouw.

Lozen van bedrijfsafvalwater

Bedrijfsafvalwater dat afkomstig is van een activiteit die niet in het Bal is aangewezen, mag alleen worden geloosd op het openbaar vuilwaterriool. Ook deze lozing is geregeld in het omgevingsplan. De lozing moet voldoen aan de eisen van bijlage I, afdeling C, bij de Richtlijn stedelijk afvalwater. Dat betekent onder meer dat dit water soms een voorbehandeling moet ondergaan. Dit is nodig om de doelmatige werking van het gemeentelijk riool en de rioolwaterzuiveringsinstallatie te garanderen¹².

De gemeente kan in het omgevingsplan op verschillende manieren aan deze instructieregel uitvoering geven:

- met een specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten, waaronder lozingen van bedrijfsafvalwater op het gemeentelijk riool;
- met regels over de lozing van bedrijfsafvalwater op het gemeentelijk riool afkomstig van specifieke bedrijfsactiviteiten.

Op welke wijze we hier invulling aan geven beoordelen we op een later moment.

Regels aansluiten op riolering

In de bruidsschat zijn regels opgenomen voor aansluiting op de riolering. We verkennen of in het omgevingsplan algemene (aanvullende) regels moeten worden gesteld die per gebied of per type riolering verschillen. De regels gaan met name over hoe de terreinriolering aansluit op de openbare riolering (regels voor de gebouwriolering staan in het Bouwbesluit 2012). Aanvullend staat de gemeente op dit moment ook vormen van nieuwe sanitatie (zoals lokaal zuiveren) toe. Het is mogelijk dat hiervoor een regel moet worden opgenomen.

2.7 Omgevingsveiligheid

De Omgevingswet is, naast een gezonde leefomgeving, gericht op een veilige fysieke leefomgeving.

Bij de voorbereiding en vaststelling van het omgevingsplan nemen we het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, ramp of crisis mee in de belangenafweging. Dit volgt uit de instructieregel die in artikel 5.2 van het Bkl is opgenomen en terug te voeren is op de verplichtingen die gemeenten hebben op grond van de Wet veiligheidsregio's.

Bij het toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan volgen we – net als in de huidige planologische praktijk – de ontwerpprincipes voor veiligheid. Deze zijn:

- voorkomen of beperken van risico's vergroot de veiligheid (het liefst aan de bron);
- afstand tot risico's vergroot de veiligheid;
- bouwwerken en omgeving bieden bescherming;
- bouwwerken en gebieden zijn snel en veilig te verlaten;
- de omgeving maakt snel en effectief optreden van de hulpdiensten mogelijk.

¹² Artikel 5.165 Bkl.

Aandachtsgebieden

Bij het toedelen van functies aan locaties moet rekening worden gehouden met de mogelijke gevolgen van risicovolle activiteiten. Daarnaast moeten we bepalen of aanvullende bescherming nodig is voor het waarborgen van een voldoende veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Om dit te kunnen beoordelen introduceert de Omgevingswet de term aandachtsgebieden.

Aandachtsgebieden zijn gebieden waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen onvoldoende beschermd kunnen zijn tegen de gevolgen van een risicovolle activiteit.

Het type aandachtsgebied maakt direct zichtbaar door welke gevaren (brand, explosie of gifwolk) de omgeving kan worden getroffen. Hierdoor vormt het aandachtsgebied een instrument voor bedrijf, bestuurder en burger om het gesprek over veiligheid en bescherming door maatregelen te starten. Hoe invulling wordt gegeven aan de bescherming binnen aandachtsgebieden, is een bestuurlijke keuze. De gemeenteraad maakt en motiveert in de omgevingsvisie en het omgevingsplan een keuze over wat voldoende veilig is en hoe gezondheid en milieu worden beschermd. Ook beoordeelt de raad of, en zo ja welke maatregelen nodig zijn om mensen in aandachtsgebieden voldoende te beschermen.

Aandachtsgebieden zijn een kenmerk van een activiteit met externe veiligheidsrisico's en de begrenzing ervan is vastgesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ze gelden vanaf het begin van het verrichten van de activiteit. Een aandachtsgebied hoeft de gemeente niet in het omgevingsplan aan te wijzen (deze zijn namelijk altijd van toepassing), maar dit mag wel. Het omgevingsplan is immers vormvrij. Er gaat wel een belangrijke signaalfunctie van uit, zodat bij het raadplegen van het omgevingsplan direct duidelijk is welke gronden zich bevinden binnen een aandachtsgebied van een risicobron. Dit pleit ervoor de aandachtsgebieden op te nemen in het omgevingsplan. In feite doen we dit nu ook al in onze bestemmingsplannen. Daarin worden o.a. de PR 10⁶ contouren van risicobronnen voorzien van een gebiedsaanduiding. Om deze reden zullen we ook de brand-, explosie- en toxische aandachtsgebieden van risicobronnen in het omgevingsplan opnemen. Een gemeente kan binnen een aandachtsgebied zogenaamde voorschriftgebieden aanwijzen.

In een **voorschriftgebied** gelden aanvullende bouweisen (in aanvulling op het Besluit bouwwerken leefomgeving) voor nieuwbouw of vervangende nieuwbouw van beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen. Een voorschriftgebied kan een deel van of het gehele aandachtsgebied zijn en wordt in het omgevingsplan aangewezen

Beleid Nijmegen

In februari 2014 heeft de gemeenteraad van Nijmegen het beleid voor externe veiligheid vastgesteld dat tot op heden geldt. Dit beleid kan niet één-op-één mee naar de nieuwe situatie; dit komt door de introductie van nieuwe begrippen, maar ook door de nieuwe aandachtsgebieden. Ze hebben geen plek in het 'oude' beleid en moeten worden meegenomen in het nieuwe.

De Omgevingsdienst Rijk van Nijmegen (hierna: ODRN) heeft een bouwsteen ontwikkeld voor de implementatie van externe veiligheid onder de Omgevingswet. Deze bevat onder meer overwegingen voor het nieuwe beleid voor omgevingsveiligheid. In dit nieuwe beleid moet bijvoorbeeld worden bepaald welke ruimtelijke ontwikkelingen de gemeente toelaatbaar acht in aandachtsgebieden en of, en zo ja, waar de gemeente een voorschriftgebied wil aanwijzen binnen een bestaand aandachtsgebied. Dit nieuwe beleid is in concept gereed en zal – na vaststelling door de gemeenteraad – zijn doorwerking moeten krijgen in het omgevingsplan.

Handreiking voor de regels uit de bruidsschat

Voor de onderwerpen die voor de fysieke veiligheid relevant zijn en gemeenten zelf regels kunnen opnemen in het omgevingsplan (de bruidsschat) is een 'Handreiking bouwstenen fysieke veiligheid voor het Omgevingsplan' gemaakt (versie 28 september 2022). In deze Handreiking zijn ter inspiratie voorbeeldregels opgenomen voor onderwerpen als bluswatervoorzieningen, bereikbaarheid van hulpdiensten, evenementen, gebruik van gebouwen. Samen met de Veiligheidsregio beoordelen we welke regels een plek in het omgevingsplan moeten krijgen en op welke wijze we deze vertalen.

Nieuwe risicovolle activiteiten

We willen echter niet uitsluitend de focus leggen op de ‘huidige regels in een nieuw jasje’, maar samen met de veiligheidsregio en de ODRN breder naar veiligheidsaspecten kijken. Ontwikkelingen als klimaatveranderingen en energietransitie brengen nieuwe risico’s met zich mee. Thema’s als waterveiligheid, extreem weer, droogte, hitte en risico’s van nieuwe mogelijkheden van energieopwekking en (met name) -opslag worden in de toekomst steeds urgenter. Met visie, beleid en regelgeving moet hierop worden ingespeeld. (Landelijke) regels hiervoor zijn er nog niet. Het is ook niet de bedoeling alles met regels ‘dicht te timmeren’, maar we willen wel in een zo vroeg mogelijk stadium – en in samenhang met andere relevante beleidsterreinen - kijken naar de risico’s om te kunnen beoordelen of het stellen van regels noodzakelijk is. Bijvoorbeeld door vooraf goed na te denken over de locatie van een buurtbatterij voor de opslag van duurzame energie. Door vooraf te sturen en duidelijke kaders te stellen, kunnen risico’s op voorhand worden voorkomen/beperkt, zonder dat (te) veel regels opgelegd (hoeven te) worden.

Voor omgevingsveiligheid zetten we in op een set duidelijke algemene regels voor de ‘basisveiligheid’ en – waar nodig en gewenst – aanvullende regels en/of specifieke zorgplichten om de veiligheid in de fysieke leefomgeving te waarborgen. Het nog vast te stellen geactualiseerde externe veiligheidsbeleid vormt hiervoor de basis.

2.8 Planexploitatie en kostenverhaal

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Grondexploitatiewet) zijn er twee manieren voor gemeenten om kosten te verhalen op particuliere eigenaren die zelf bouwplannen ontwikkelen:

1. publiekrechtelijk (exploitatieplan) en,
2. privaatrechtelijk (anterieure overeenkomst).

Onder de Omgevingswet blijft deze systematiek grotendeels hetzelfde. Wel krijgt de gemeente een extra bevoegdheid om financiële bijdragen voor kwalitatieve verbeteringen (landschap, natuur, water of de stikstofbalans, of voor bijvoorbeeld aanpassingen van infrastructuur en realisatie van sociale woningbouw) in rekening te brengen bij ontwikkelende partijen. Om deze kosten te kunnen verhalen moet er sprake zijn van functionele samenhang met het plan. Een onderbouwing in de omgevingsvisie of programma kan hierbij als basis dienen.

Voor het publiekrechtelijk spoor geldt dat het exploitatieplan onder de Omgevingswet verdwijnt als zelfstandig plan. De planexploitatieregels worden straks opgenomen in het omgevingsplan. Nieuw onder de Omgevingswet is de mogelijkheid om publiekrechtelijk kosten te verhalen voor organische gebiedsontwikkeling. Er is dan geen duidelijk eindbeeld en planning. Deze manier van kostenverhalen kan alleen voor het omgevingsplan, en niet voor een Bopa-vergunning.

Op dit moment heeft het onze voorkeur om de kosten te verhalen via het privaatrechtelijk spoor met een anterieure overeenkomst. Dit gebeurt dan ook in de meeste gevallen. De verwachting is dat dit onder de Omgevingswet zo blijft.

2.9 Natuur

De wet- en regelgeving voor natuur is enkele jaren geleden gebundeld in de Wet natuurbescherming (Wnb). De Wnb gaat in zijn geheel over in de Omgevingswet en zal inhoudelijk nauwelijks wijzigen. Wel worden de regels qua systematiek en woordkeuze aangepast op de Omgevingswet. De instrumenten en bevoegdheden blijven echter ongewijzigd.

Rijksinstructieregels

Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een tweetal instructieregels, namelijk het aanwijzen van een bebouwingscontour jacht en bebouwingscontour houtkap.

Bebouwingscontour jacht

Jacht met een geweer mag niet overal plaatsvinden. Daarom moet de gemeente in het omgevingsplan een gebied aanwijzen waar jacht met een geweer is uitgesloten¹³. Veiligheid staat hierbij altijd voorop. Zo'n aangewezen gebied heet een bebouwingscontour jacht en omvat in ieder geval het stedelijk gebied en lintbebouwing. Het gebied dat grenst aan stedelijk gebied en lintbebouwing, valt ook binnen de bebouwingscontour jacht. Het is aan de gemeente om te bepalen hoe groot dat aangrenzende gebied is. Bij de uitwerking van het omgevingsplan voor het buitengebied en de randen van de stad zullen we hier invulling aan geven. Vooruitlopend hierop wijzen we bij nieuwe ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied een bebouwingscontour jacht aan voor het gehele besluitgebied.

Bebouwingscontour houtkap

Ook voor houtkap moeten gemeenten in het omgevingsplan een bebouwingscontour opnemen¹⁴. Binnen dit gebied gelden de regels van het Bal over houtopstanden en houtkap niet¹⁵. Voor het kappen van bomen buiten de bebouwingscontour geldt er bijvoorbeeld op grond van het Bal in veel gevallen een herbeplantingsplicht. De bebouwingscontour omvat in ieder geval het stedelijk gebied. Het gebied dat grenst aan stedelijk gebied, kan er ook onder vallen. Het is aan de gemeente om te bepalen hoe groot dat aangrenzende gebied is. De exacte begrenzing van de bebouwingscontour wordt bepaald bij de uitwerking van het omgevingsplan voor het buitengebied en de randen van de stad. Vooruitlopend hierop wijzen we bij nieuwe ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied een bebouwingscontour houtkap aan voor het gehele besluitgebied.

Provinciale instructieregels

Naast de instructieregels in het Bkl bevat ook de Omgevingsverordening van de provincie instructieregels voor natuur en landschap, waaronder het Gelders natuurnetwerk. De provincie kan naast regels over het herstel, de verbetering en uitbreiding van het natuurnetwerk, ook regels stellen aan de wezenlijke kenmerken en waarden daarvan¹⁶. Provincies kunnen dus verdergaande regels opstellen dan opgenomen in afdeling 7.3 van het Bkl. De inhoud van de regels moeten gemeenten op hun beurt weer op in het omgevingsplan vertalen. De provincie Gelderland heeft de omgevingsverordening in 2021 geactualiseerd zodat deze voldoet aan de eisen, taal en bedoelingen van de Omgevingswet. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de omgevingsverordening in principe beleidsneutraal meegaan en alleen qua terminologie worden aangepast.

Gemeentelijke regels

Aan de instructieregels van het Rijk en de provincie moet gehoor worden gegeven in het omgevingsplan. De Omgevingswet biedt daarnaast ook de mogelijkheid meer regels te stellen, bijvoorbeeld om natuurontwikkeling in en rond de stad te bevorderen. Daarbij hebben we de wens om de huidige Nijmeegse Toolbox voor natuurinclusief bouwen over de hele stad uit te rollen en als beleidsregel te koppelen aan het omgevingsplan. Op deze wijze kan het omgevingsplan bijdragen aan het herstel van de natuur en biodiversiteit in de stad. In principe kan dit nu ook al, maar onder de Omgevingswet ontstaat de mogelijkheid om technische eisen aan gebouwen te stellen.

Daarmee kan bijvoorbeeld worden afgedwongen dat de dakconstructie van bedrijfsgebouwen voldoende draagkracht heeft voor de toepassing van groen(blauwe)daken. De Omgevingswet zet niet alleen in op natuurbehoud, maar biedt dus ook kansen voor actieve natuurontwikkeling in de stad.

Het is een wens om een Toolbox natuurinclusief bouwen (beleidsregel) voor de hele stad op te stellen. Dit betreft een op zichzelf staande opgave die uiteindelijk – na de vaststelling van de beleidsregel – doorvertaald zal worden in het omgevingsplan. Dat kan door concrete (en toetsbare) maatregelen rechtstreeks in het omgevingsplan op te nemen of middels een generieke open norm die is gekoppeld aan een beleidsregel.

2.10 Milieu

Met de Omgevingswet worden het ruimtelijk en milieuspoor volledig geïntegreerd. Dit betekent dat het omgevingsplan – in tegenstelling tot het huidige bestemmingsplan – milieuregels gaat bevatten voor onder andere geur, geluid en trillingen. Deze regels stelt het Rijk nu en zijn voor elke ondernemer in Nederland hetzelfde (het huidige Activiteitenbesluit).

¹³ Artikel 5.165a, Bkl.

¹⁴ Artikel 5.165b, Bkl.

¹⁵ Afdeling 11.3 Bal.

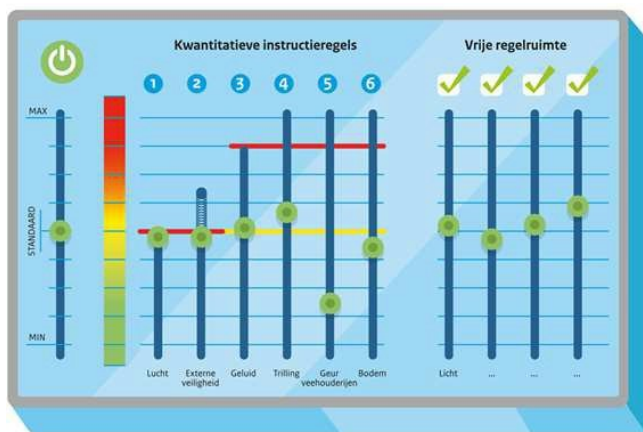
¹⁶ Artikel 7.8, lid 2, Bkl.

Deze regels komen met de bruidsschat naar de gemeente, waarbij we een lokale vertaalslag kunnen maken. Hierbij moeten we intensief samenwerken met de ODRN, omdat zij de vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu verzorgen. Voor diverse milieuaspecten moet nog een visie worden ontwikkeld en worden bepaald welke regels uit de bruidsschat we willen behouden, aanpassen of schrappen. Hiervoor hebben we de tijd tot 1 januari 2030. Voor nieuwe ontwikkelingen laten we de bruidsschat in principe vooralsnog onaangetast. Indien er een concrete aanleiding bestaat om (delen van) de Bruidsschat eerder opnemen in het omgevingsplan, zullen we dit in overweging nemen.

Er staan immers ook regels in de bruidsschat die samenhangen met de planologische regels. Daarnaast kan het verruimen van de bruidsschatregels in specifieke gevallen een oplossing bieden om ontwikkelingen vlot te trekken. Dit zullen we per ontwikkeling beoordelen.

Het mengpaneel (regelruimte)

Onder de Omgevingswet krijgen gemeenten meer afwegingsruimte op het gebied van milieu. Het Rijk geeft de mogelijkheid om lokale normen op thema's als geluid, trilling, veiligheid en bodem te stellen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving stelt het Rijk wel inhoudelijke kaders. De grenzen en bandbreedtes, brengt het Rijk in beeld met het mengpaneel. De vraag is of we de lokale afwegingsruimte zo veel als mogelijk gaan benutten of dat we dicht bij de basisnormering blijven die het Rijk heeft vastgelegd. De bestuurlijke afwegingsruimte die het decentraliseren van rijksregelgeving biedt, vullen we zoveel als wenselijk/mogelijk lokaal in. Hierbij is specifieke kennis nodig van de milieucomponenten en gebieden en werken we intensief samen met de ODRN.



Mengpaneel Milieu Omgevingswet

2.10.1 Milieuzonering

Het waarborgen van een goed woon- en leefklimaat voor woningen en het bieden van de benodigde milieugebruiksruimte aan bedrijven en organisaties staat soms op gespannen voet met elkaar. Daarom heeft de VNG de publicatie 'Bedrijven en milieuzonering' uitgebracht, die zijn oorsprong vindt in de jaren tachtig en algemeen geaccepteerd is in de Nederlandse rechtspraak. Deze publicatie gebruiken we ook in Nijmegen voor het toetsen van ruimtelijke ontwikkelingen. Het bevat een uitgebreide lijst met indicatieve richtafstanden en milieucategorieën voor typen bedrijvigheid.

Met deze richtafstanden kan eenvoudig worden bepaald of er voldoende afstand is tussen milieubelastende activiteiten (zoals bedrijven) en gevoelige functies (zoals woningen). Het zijn nadrukkelijk *richtafstanden*. In de praktijk komt het regelmatig voor dat de daadwerkelijke hindercontour van een bedrijf groter of juist kleiner is.

Wat verandert er met de Omgevingswet?

De belangrijkste wijzigingen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de volgende:

- Het Activiteitenbesluit komt te vervallen.
- Het aantal (en soort) activiteiten waar het Besluit activiteiten leefomgeving betrekking op heeft is beduidend kleiner dan in het Activiteitenbesluit. Dit betekent dat voor een aantal activiteiten onder de Omgevingswet geen regels meer gelden op Rijksniveau.
- De VNG-publicatie 'Bedrijven en milieuzonering' (met milieucategorieën) wordt niet meer geactualiseerd.
- Milieuaspecten als geluid- en geurhinder worden niet meer in het milieuspoor geregeld, zoals nu in het Activiteitenbesluit of een milieuvergunning, maar moeten rechtstreeks in het omgevingsplan worden geregeld.

Een belangrijke vraag bij het samenvoegen van het ruimtelijke spoor en milieuspoor is hoe kan worden omgegaan met bedrijvigheid. De milieuregelgeving voor bedrijven (o.a. voor geur en geluid) moet een plek krijgen in het omgevingsplan. Hiervoor heeft de VNG een nieuwe publicatie 'Milieuzonering Nieuwe stijl' ontwikkeld en zijn twee staalkaarten gemaakt: Staalkaart Bedrijventerrein en Staalkaart Bedrijfsmatige activiteiten. Deze publicatie en de staalkaarten zijn bedoeld als uitnodiging en startpunt richting gemeenten om na te denken over de wijze waarop zij bedrijfsmatige activiteiten binnen hun grondgebied willen reguleren.

De kern van deze publicaties is om de toelating van bedrijven te reguleren op basis van een beschikbaar gestelde milieuruimte per bedrijf. Daarbij wordt getoetst aan concrete milieunormen voor o.a. geur en geluid. Deze normen worden rechtstreeks in het omgevingsplan opgenomen. Er wordt dan geen gebruik meer gemaakt van milieucategorieën en een staat van bedrijfsactiviteiten zoals nu het geval is. Dit past namelijk niet bij het integrale karakter van de Omgevingswet.

Milieuruimte voor bedrijven: geluid

In het omgevingsplan moeten we de (gewenste) milieugebruiksruimte voor bedrijfsmatige activiteiten bepalen. Daarbij sluiten we zo veel mogelijk aan bij de huidige wet- en regelgeving. Voor geluid betekent dit dat we willen aansluiten bij de huidige normen uit het Activiteitenbesluit (50 dB(A) op geluidgevoelige gebouwen). Als het wenselijk is deze norm in bepaalde (rustige woon-)gebieden aan te scherpen tot 45 dB(A) – dit is de huidige 'zachte' norm voor rustige woongebieden op basis van de VNG-publicatie 'Bedrijven en milieuzonering' – zal dit bij voorkeur eerst zijn grondslag moeten vinden in de omgevingsvisie. We constateren hier een spanningsveld. Het aanscherpen van deze norm kan namelijk leiden tot nadeelcompensatie (planschade). In de omgevingsvisie kunnen gebieden worden aangewezen die zich kenmerken als rustig woongebied of juist als gemengd gebied.

Milieuruimte voor bedrijven: geur

Voor wat betreft (industriële) geur hanteren we momenteel de normen uit het Gelders geurbeleid¹⁷. Maar er is veel discussie rondom Nijmegen West en Weurt over de kwaliteit van de leefomgeving en met name geuroverlast. In 2007 en 2010 zijn er geuronderzoeken uitgevoerd voor het betreffende industrieterrein om meer inzicht te krijgen over de geursituatie en zijn maatregelen uitgevoerd. Het opnieuw herhaald uitvoeren van een geuronderzoek is noodzakelijk om de aandacht aan geurklachten te effectueren en een objectieve basis te leggen voor een nieuw te ontwikkelen of te herzien geurbeleid. Daarin kunnen eventueel geurbeperkende maatregelen worden opgenomen. Door het recent opstarten van een geuronderzoek starten we ook een traject op om te komen tot een integraal en nieuw geur(belastings)beleid. We verwachten in het najaar van 2023 met voorstellen voor dit beleid te komen. Tot dat moment hanteren we de normen uit het geldende Gelders geurbeleid als uitgangspunt voor het omgevingsplan.

2.10.2 Bodem

Het aspect bodem speelt vooral op lokaal niveau een belangrijke rol, maar is nu vooral op Rijksniveau geregeld. Met de Omgevingswet wordt dit meer gedecentraliseerd en krijgen gemeenten de ruimte om af te wijken en maatwerk toe te passen. Daarmee krijgen gemeenten de mogelijkheid het bodembeleid in lijn te brengen met de lokale situatie en ambities ten aanzien van de bodemkwaliteit.

Lokaal maatwerk

Gemeenten kunnen aanvullende eisen opnemen of juist regels versoepelen. Deze regels moeten door gemeenten in het omgevingsplan worden opgenomen. Het aanvullen of afwijken van rijks- of provinciale regels voor bodem kan via een maatwerkregel. Dit is vergelijkbaar met gebiedsspecifiek beleid uit het Besluit bodemkwaliteit. Er zijn wel voorwaarden verbonden aan deze beleidsvrijheid. Zo moeten gemeenten voldoen aan de gestelde instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Een **maatwerkregel** is een lokale uitwerking van een algemene regel van het Rijk of de provincie. Decentrale bestuursorganen kunnen alleen maatwerkregels stellen als ze daarvoor de bevoegdheid krijgen van een hoger bestuursorgaan. Maatwerkregels kunnen gelden voor een bepaald gebied of voor het hele grondgebied.

Instructieregels

¹⁷ Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland houdende regels omtrent geur bedrijven.

Het Rijk stelt instructieregels aan gemeenten voor het toelaten van een bouwactiviteit op een bodemgevoelige locatie¹⁸. De gemeente moet daarom regels voor het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem opnemen in het omgevingsplan. Daarnaast moeten gemeenten een bodemfunctieklassenkaart opnemen in het omgevingsplan¹⁹. Deze kaart geeft de bodemfunctieklassen van de landbodem van het gemeentelijk grondgebied weer.

Gemeenten moeten er ook voor zorgen dat de nazorg en instandhouding van bodemmaatregelen na een bodemsanering in het omgevingsplan verankerd wordt²⁰. Het kan zowel gaan om een sanering die is uitgevoerd volgens het Bal, regels in het omgevingsplan, een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift.

Bodem in het omgevingsplan

Zodra de Omgevingswet in werking treedt krijgen we te maken met nieuwe regels in het Bal en komen er diverse regels via de bruidsschat naar de gemeente. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan bestaat voor het onderwerp bodem uit de volgende onderdelen:

- bruidsschatregels voor bodem;
- de bodemfunctieklassenkaart en gebiedsspecifiek beleid voor het toepassen van grond of baggerspecie.

Doordat gemeenten meer ruimte krijgen voor maatwerk, ontstaan er met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook leemten in de regelgeving. In deze gevallen wordt geadviseerd aanvullende regels voor bodem al direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet in het omgevingsplan op te nemen. Het gaat hierbij om regels die een extra bescherming bieden of bestaande regels die nu ook al zijn vastgesteld als lokaal beleid, maar niet in het Bal of de bruidsschat zijn opgenomen. We hebben daarom de ambitie om eventuele leemten in de regelgeving direct of kort na inwerkingtreding van de Omgevingswet te ondervangen in het omgevingsplan. Dit doen we met het oog op een gezonde leefomgeving. Voor de regels ten aanzien van bodem in de Bruidsschat is nog voldoende gelegenheid om deze regels voor 2030 naar het permanente deel van het omgevingsplan te verhuizen. Hoe we hier inhoudelijk mee omgaan bepalen we op een later moment.

In het Gelders Ondergrond Overleg (GOO) is uitgesproken dat er behoefte bestaat om het bodembeheer van de Gelderse gemeenten en de daarbij behorende regels zoveel mogelijk op uniforme wijze vorm te geven. Wel moet er ruimte blijven voor lokaal maatwerk. Daarom wordt er voor bodem gewerkt aan standaardregels, die Gelderse gemeenten kunnen gebruiken bij het opstellen van het omgevingsplan. Nijmegen levert hieraan een actieve bijdrage.

2.10.3 Luchtkwaliteit en geur

Luchtkwaliteit

We streven naar een veilige en gezonde leefomgeving voor onze inwoners. Luchtkwaliteit is daarbij een belangrijk thema. We gaan door met de maatregelen uit het Uitvoeringsprogramma Luchtkwaliteit en zetten zo concrete stappen om luchtvervuiling door wegverkeer, binnenvaart, industrie en houtrook te verminderen. We voldoen al aan de bestaande EU-grenswaarden, maar we streven naar de WHO-advieswaarden uit 2005 voor NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5}, conform ons Uitvoeringsprogramma en het landelijke Schone Lucht Akkoord. Daarin is afgesproken dat we in 2030 aan de WHO-advieswaarden willen voldoen. In 2021 heeft de WHO nieuwe advieswaarden gepubliceerd. Deze waarden zijn op dit moment landelijk, regionaal en lokaal onderwerp van gesprek hoe deze vertaald kunnen worden naar realistische ambities voor overheden. Bij de actualisatie van de omgevingsvisie moeten we beoordelen hoe we hiermee omgaan en of regelgeving (in het omgevingsplan) noodzakelijk is.

Recent heeft de EU een nieuwe richtlijn met grenswaarden voor luchtkwaliteit gepresenteerd. Naar verwachting zal deze in de zomer 2023 definitief worden. Het meest opvallende in het voorstel is de aanscherping van de grenswaarden voor de meest luchtvervuilende stoffen. Zo moeten uiterlijk in 2030 de jaargemiddelde concentraties PM_{2,5} en PM₁₀ gedaald zijn naar respectievelijk 10 en 20 µg/m³. Voor NO₂ wordt de nieuwe waarde 20 µg/m³. Deze normen worden waarschijnlijk als Rijksomgevingswaarde verankerd in het Bkl.

¹⁸ Paragraaf 5.1.4.5.1 Bkl.

¹⁹ Paragraaf 5.1.4.5.3 Bkl.

²⁰ Paragraaf 5.1.4.5.2 Bkl.

De provincie en gemeenten kunnen lokale omgevingswaarden voor luchtkwaliteit in de omgevingsverordening en het omgevingsplan opnemen. Dit kunnen strengere omgevingswaarden zijn dan de Rijksomgevingswaarden. Als dit gewenst is, moet dit eerst zijn grondslag vinden in de omgevingsvisie.

Instructieregels voor luchtkwaliteit

Nijmegen is in het Bkl niet aangewezen als een aandachtsgebied voor luchtkwaliteit. Wel moet bij nieuwe ontwikkelingen altijd getoetst worden aan de Rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Dit wijzigt niet ten opzichte van de huidige wetgeving. In principe hoeven er voor luchtkwaliteit geen regels in het omgevingsplan opgenomen te worden.

Wel kunnen gemeenten in het omgevingsplan maatwerkregels stellen voor milieubelastende activiteiten uit het Bal. Ook voor andere activiteiten met luchtmissies (denk aan houtstook) kan een gemeente ervoor kiezen regels te stellen in het omgevingsplan.

Regels in de bruidsschat over luchtkwaliteit

Voor de regels in de bruidsschat geldt ook dat gemeenten zelf de afweging mogen maken of deze regels behouden blijven, worden aangescherpt of versoepeld. Daarin staan onder meer regels voor parkeergarages. Ook bevat de bruidsschat een specifieke zorgplicht over het verspreiden van rook, roet, walm en stof. Particuliere houtstook mag bijvoorbeeld geen grote overlast geven bij buurtbewoners. De gemeente kan deze luchtregels in de transitiefase (tot 2030) vervangen door eigen luchtregels, al dan niet in combinatie met een omgevingswaarde. Als we dat willen, zal dat zijn grondslag moeten vinden in de omgevingsvisie.

Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die gemeente, provincie of Rijk voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze moet objectief zijn vast te stellen en meetbaar zijn. Dreigt een waarde niet te worden gehaald? Dan geldt er een programmaplicht (met monitoring). In het geval van een gemeente betekent dit dat het college van B&W een programma moet opstellen met maatregelen waardoor ze wel kan voldoen aan de omgevingswaarde.

Geur

De immissienormen en afstanden voor geur door landbouwactiviteiten in het Bkl (niet te verwarren met industriële geur door bedrijven) komen voor een belangrijk deel overeen met de immissienormen en afstanden die op dit moment in de Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn opgenomen. De regels zullen echter niet meer door middel van algemene rechtstreeks werkende rijksregels worden gesteld, maar moeten een plek krijgen in het omgevingsplan. Om overlast van geur door landbouwactiviteiten te voorkomen, staan er instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving²¹.

Instructieregels voor geur

De instructieregels geven de minimumafstand aan tussen een geurbron en geurgevoelige gebouwen, zoals woningen. Het Bkl geeft aan welke gebouwen als geurgevoelig worden beschouwd. De gemeente *kan* extra objecten als geurgevoelig aanwijzen.

Gemeenten moeten in het omgevingsplan een waarde (norm) opnemen voor de toelaatbare geur op een gebouw. In het Bkl zijn standaardwaarden opgenomen die een gemeente zonder nadere motivering kan overnemen in het omgevingsplan. De opgenomen waarde in het omgevingsplan wordt ook wel 'geurnorm' genoemd. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan een afwijkende waarde opnemen die hoger of lager is dan de standaardwaarde, mits deze niet hoger is dan de grenswaarde. De grenswaarde staat, net als de standaardwaarde, aangegeven in het Bkl²². De afwijkende waarde is dan de geldende geurnorm.

Naast het stellen van regels voor de toelaatbare geur op een (geurgevoelig) gebouw, zijn gemeenten verplicht een 'bebouwingscontour geur' aan te wijzen in het omgevingsplan²³. Binnen de bebouwingscontour geldt een 'hoge bescherming' tegen geur door landbouwactiviteiten, daarbuiten een 'lage bescherming'. Voorheen was hier het begrip 'bebouwde kom' gangbaar, wat nog wel eens voor verwarring zorgde.

²¹ Paragraaf 5.1.4.6 Bkl.

²² Artikel 5.109.

²³ Artikel 5.97 Bkl.

De bebouwingscontour bevat in ieder geval het stedelijk gebied en eventueel stedelijk groen aan de randen van de stad of lintbebouwing langs uitvalswegen. Bij de uitwerking van het omgevingsplan voor het buitengebied en de randen van de stad zullen we begrenzing van de bebouwingscontour bepalen. Vooruitlopend hierop wijzen we bij nieuwe ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied een bebouwingscontour geur aan voor het gehele besluitgebied.

Lokale afweging

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de bestaande regelgeving voor geur van landbouwactiviteiten – nu geregeld in de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en het Activiteitenbesluit – terecht in de bruidsschat. De regels voor geur gaan dus automatisch over van het Rijk naar gemeenten. De gemeentelijke geurverordeningen komen automatisch in het tijdelijke deel van het omgevingsplan terecht.

Nijmegen heeft een relatief klein buitengebied en slechts een beperkt aantal veehouderijen. Mede om deze reden heeft Nijmegen geen geurverordening. Voor geur door landbouwactiviteiten sluiten we vooralsnog aan bij de standaardwaarden uit het Bkl, waarmee er feitelijk niets wijzigt ten opzichte van het nu geldende toetsingskader (in de Wgv). Een aanscherping van deze waarden in één of meerdere gebieden zal zijn grondslag moeten vinden in de omgevingsvisie. Dit betekent namelijk dat bestaande rechten van veehouderijen (mogelijk) worden ingeperkt.

2.10.4 Geluid

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet veranderen de regels over geluid. De regels voor het beheersen van geluid gelden voor meer geluidbronsoorten, zijn vernieuwd en via het Aanvullingsspoor geluid geïntegreerd in de Omgevingswet. Doel van dit aanvullingsspoor is het voorkomen van de onbeheerste groei van de geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen, zoals woningen. Instrumenten om dit te voorkomen zijn geluidproductieplafonds voor industrieterreinen, wegen en spoorwegen en een basisgeluidemissie (BGE) voor wegen en spoorwegen. De systematiek van geluidproductieplafonds is in 2012 geïntroduceerd voor rijkswegen en (hoofd)spoorwegen. Onder de Omgevingswet wordt deze systematiek voortgezet en breder toegepast. Zo gaan er ook voor provinciale wegen en industrieterreinen ook geluidproductieplafonds gelden. De geluidregels voor lokale infrastructuur en geluidgevoelige gebouwen zal ook wijzigen.

Belangrijkste wijzigingen

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet:

- moeten gemeenten regels over geluid opnemen in het omgevingsplan. Voor niet-lokale infrastructuur stelt het Rijk of de provincie regels in een projectbesluit.
- moet de beoordeling van geluid door activiteiten²⁴, lokale (spoor)wegen en op geluidgevoelige gebouwen aan twee eisen voldoen: *houd rekening met geluid* en *voorzie in aanvaardbaar geluid*. Voor het voldoen aan deze eisen kan de gemeente de standaardwaarde of de flexibiliteitsbepalingen uit het Bkl gebruiken. Daarnaast kan een grenswaarde in geluidgevoelige ruimte gelden. Het omgevingsplan moet regels bevatten voor het voldoen aan deze eisen, voor zover dat nodig is.
- wordt het beoordelingskader (normenhuis) voor geluid door wegen en industrieterreinen met een geluidproductieplafond (de huidige gezoneerde industrieterreinen) vereenvoudigd. De nieuwe normen zijn weergegeven in onderstaande tabel.
- komt het hogere waardenbeleid te vervallen (dit beleid ligt ten grondslag aan het toestaan van hogere geluidbelastingen op geluidgevoelige gebouwen). Het hogere waardenbeleid kan in het omgevingsplan worden omgezet naar de nieuwe normen van de Omgevingswet en ter bepaling of een geluidbelasting hoger dan de standaardwaarde acceptabel kan worden geacht.

²⁴ Paragraaf 2.11.2 Bkl.

Nieuw normenhuis (toevoeging geluidgevoelig gebouw)

Bronsoort	Standaardwaarde in dB (Lden)	Grenswaarde in dB (Lden)	Vershil
Rijkswegen	50	60	feitelijk + 3 dB
Provinciale wegen	50	60	binnenstedelijk: feitelijk – 8 dB buitenstedelijk: feitelijk + 2 of 3 dB
Gemeentewegen en Waterschapswegen	53	70	binnenstedelijk: feitelijk + 2 dB buitenstedelijk: feitelijk + 12 dB
Spoorwegen	55	65	feitelijk - 3 dB
Gezoneerd industrieterrein	50 40 dB Lnight	55 45 dB Lnight	van etmaalwaarde naar Lden. Toevoeging Lnight

Geluidaanachtsgebieden

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt de Wet geluidhinder en de systematiek van geluidszones. Deze worden vervangen door zogenaamde geluidsaandachtsgebieden met vernieuwde grenswaarden en systematiek voor het vastleggen van een onderzoeksgebied. In plaats van een vaste zone toe te kennen aan een weg zal deze na ingang van de Omgevingswet worden berekend. Gemeenten kunnen er echter ook voor kiezen om de gehele bebouwde kom als geluidsaandachtsgebied voor gemeentelijke wegen aan te wijzen. Het geluidsaandachtsgebied wordt berekend aan de hand van de eigenschappen van een te onderzoeken geluidbron.

Uit de berekening resulteert een contour rondom de betreffende geluidbron waarin de standaardwaarde *mogelijk* wordt overschreden, dit is het geluidaanachtsgebied. Voor het berekenen van de contour gelden regels uit de Aanvullingsregeling geluid en de Omgevingsregeling. Binnen deze geluidaanachtsgebieden moet bij het toelaten van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen rekening worden gehouden met het geluid van deze bronnen. Er moet daarbij sprake zijn van een aanvaardbaar geluidniveau.

Hiervan is in ieder geval sprake als voldaan wordt aan de standaardwaarden uit bovenstaande tabel²⁵. Wordt hieraan niet voldaan, dan kan een hogere waarde worden vastgesteld (tot de grenswaarde). Daarbij moet wel onderzocht worden of geluidbeperkende maatregelen (aan de bron of in de overdracht) kunnen worden getroffen. Anders dan onder het voorheen geldende recht worden de hogere waarden en de toegestane gezamenlijke geluidbelasting vastgelegd in het omgevingsplan. Hoe dan ook moet het huidige hogere waardenbeleid worden geactualiseerd en afgestemd worden op het nieuwe normenhuis. Dit is een op zichzelf staande opgave. Wel moet het geactualiseerde beleid geïntegreerd worden *in* het omgevingsplan.

Geluidbronnen met geluidproductieplafond (GPP)

Het geluidproductieplafond is een beleidsinstrument dat na de inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing is op rijkswegen, spoorwegen, provinciale wegen en gezoneerde industrieterreinen. Het bevoegd gezag stelt aan de hand van grenswaarden voor geluidbelasting een waarde op voor de aanvaardbare geluidbelasting door een geluidsbron op een specifiek referentiepunt. Bij een overschrijding van de vastgestelde waarde op het referentiepunt met 1,5 dB of meer is het bevoegd gezag verplicht maatregelen te nemen voor het verminderen van de geluidbelasting.

Nijmegen moet voor de bestaande geluidgezoneerde industrieterreinen (o.a. Kanaalhavens) GPP's vaststellen. Daarmee wordt de maximale geluidproductie van het gezoneerde industrieterrein gelimiteerd. Hierbij geldt dat de bestaande 50 dB(A) contour (geluidzone) van het gezoneerde terrein overgezet wordt naar een 50 Lden contour en gaat fungeren als geluidsaandachtsgebied.

Bronnen met een basisgeluidemissie (BGE)

De BGE is een beleidsinstrument dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt toegepast op de wegen zonder geluidproductieplafond²⁶. Door middel van de BGE wordt een referentieniveau van geluid gegeven voor gemeentelijke- en waterschapswegen. De BGE geldt voor wegen met een verkeersintensiteit hoger dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal en moet beschikbaar worden gesteld in een geluidregister. Het bevoegd gezag legt de basisgeluidsemisatie vast (uiterlijk in 2026).

²⁵ Artikel 5.78t Bkl.

²⁶ Het vaststellen van het BGE moet uiterlijk in 2026. Dit is geregeld in artikel 11.46 Bkl.

4. Wat spreken we af?

Het omgevingsplan is een nieuw instrument en er is veel vrijheid om op lokaal niveau keuzes te maken en maatwerk te leveren. We hebben tot 1 januari 2030 om één integraal omgevingsplan te maken, waarin ook de regels zijn opgenomen uit de huidige bestemmingsplannen en lokale verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving. Zodra de Omgevingswet in werking treedt moeten we het omgevingsplan kunnen wijzigen, om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Om deze reden hebben we in deze Nota van uitgangspunten de wijzigingen per thema verkend. We hebben beoordeeld welke regels we móeten opnemen op basis van instructieregels en welke kansen we zien (nieuwe mogelijkheden). Instructieregels van het Rijk zijn soms concreet geformuleerd, maar in veel gevallen betreft het een algemene omschrijving ('houdt rekening met'). Het is dan aan ons als gemeente om daar een invulling aan te geven. Voor de uitwerking richting het omgevingsplan hanteren we de volgende uitgangspunten verdeeld over drie categorieën:

1. Dit gaan we doen

Voor een aantal aspecten weten we wat we moeten doen en ook *hoe* we dat gaan doen.

- a. We moeten op grond van Rijksinstructieregels een bebouwingscontour 'geur', 'jacht' en 'houtkap' opnemen. De exacte begrenzing van deze bebouwingscontouren bepalen we op het moment dat we het omgevingsplan voor het buitengebied en de randen van de stad uitwerken (in de transitieperiode). Voor nieuwe ontwikkelingen *binnen* bestaand stedelijk gebied nemen we de genoemde bebouwingscontouren direct op.
- b. We nemen de ruimtelijke regels die nu in onze bestemmingsplannen zijn opgenomen zoveel mogelijk beleidsneutraal over in het omgevingsplan om bestaande rechten te continueren. Ook beschermende regelingen in onze bestemmingsplannen (o.a. voor erfgoed en leidingen) nemen we over.
- c. Op basis van instructieregels van het Rijk moeten we in het omgevingsplan regels opnemen ter bescherming van de omgeving van monumenten, om te voorkomen dat de omgeving van een monument ontsierd of beschadigd wordt. Hiervoor gaan we werken met procesregels.
- d. Per ontwikkeling wegen we af of de Laddertoets direct bij de wijziging van het omgevingsplan uitvoeren of pas bij de vergunningaanvraag

2. Hier moeten we mee aan de slag

In de basis gaan we beleidsneutraal over naar het omgevingsplan, maar soms zijn daar aanpassingen voor nodig. Daarbij kunnen we lokale keuzes maken. Dat geldt voor de volgende onderwerpen:

- a. De kruimelgevallenregeling waarmee we nu voor relatief kleine ontwikkelingen kunnen afwijken van het bestemmingsplan komt te vervallen. Deze gevallen regelen we in het omgevingsplan met een vergunningplicht, zodat we de huidige werkwijze kunnen voortzetten.
- b. Op basis van instructieregels van het Rijk moeten we in het omgevingsplan 'rekening houden met' geluid. Bij nieuwe ontwikkelingen wordt idealiter voldaan aan de standaardwaarden uit het Bkl, maar mag de geluidbelasting nooit hoger zijn dan de grenswaarden. Wat wij als gemeente een acceptabel geluidniveau vinden en onder welke voorwaarden we dat acceptabel vinden, kunnen we zelf bepalen. Dit doen we nu met het hogere waardenbeleid. Dit beleid moeten we actualiseren en integreren in het omgevingsplan.
- c. Normen voor geur en geluid van bedrijven moeten een plek krijgen in het omgevingsplan. We constateren dat hier sprake is van een spanningsveld. Daarom onderzoeken we eerst de consequenties van een nieuwe regeling voordat we deze gaan implementeren.
- d. Direct of kort na inwerkingtreding passen we het omgevingsplan aan voor het aspect bodem, om enkele leemten in de regelgeving te ondervangen.
- e. We actualiseren het externe veiligheidsbeleid naar omgevingsveiligheid en geven omgevingsveiligheid een volwaardige plek in het omgevingsplan.

3. **Hier zien we kansen**

We signaleren kansen voor nieuwe thema's, aanscherpingen van bestaand beleid en nieuwe mogelijkheden om beleidsambities te verankeren. Deze kansen en mogelijkheden moeten echter wel eerst hun grondslag vinden in de omgevingsvisie, een programma of een beleidsregel.

- a. Voor de thema's gezondheid, toegankelijkheid, duurzaamheid, klimaatadaptatie en luchtkwaliteit verkennen we welke regels we opnemen in het omgevingsplan.
- b. Bij het breder uitrollen van de Toolbox natuurinclusief bouwen voor de hele stad, bepalen we op welke wijze we natuurinclusief bouwen borgen in het omgevingsplan.
- c. Bij de actualisatie van de Uitwerkingsnota Beeldkwaliteit kijken we of we voor kleine (veel voorkomende) bouwactiviteiten concrete en meetbare normen rechtstreeks in het omgevingsplan kunnen opnemen.
- d. Bij de actualisatie van het 'Gemeentelijk rioleringsplan' en de 'Nota afkoppelen hemelwater en infiltreren' beoordelen we of we regels in het omgevingsplan moeten opnemen voor hemelwaterinfiltratie, aansluitrecht en indirecte lozingen.