

Artikel

Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning: de voor de praktijk belangrijkste ruimtelijke instrumenten van de Omgevingswet

Mr. W.J. Bosma*

42

1 Inleiding

Nadat de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) bij brief van 28 juni 2011 had aangekondigd dat een nieuwe Omgevingswet zou worden voorbereid,¹ zijn in een verbluffend tempo een concepttekst (een toetsversie) van een wetsvoorstel en een toelichting opgesteld. Dat het niet zo snel is gegaan als de minister zelf had gehoopt,² doet daar niet aan af: het blijft een prestatie om in zo korte tijd een betrekkelijk heldere wettekst en een toelichting daarop aan het papier toe te vertrouwen. De snelheid waarmee is gewerkt, is echter ook direct een valkuil: het kan ertoe leiden dat een wetsvoorstel op onderdelen onvoldoende doordacht is of in feite maar weinig nieuws biedt. Bestudering van de toetsversie van de Omgevingswet leidt tot de conclusie dat de opstellers hiervan inderdaad in deze valkuil zijn gestapt.³ De Omgevingswet bevat zeker nieuwe elementen, daarover

kan geen twijfel bestaan, maar in de kern genomen is het toch vooral oude wijn in nieuwe zakken. Het leeuwendeel van de bepalingen van de Omgevingswet kent een equivalent onder het huidige recht, die in de meeste gevallen kunnen worden teruggevonden in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet. De Omgevingswet laat zich dan ook het beste beschrijven als een samenvoeging van (delen van) deze bestaande wetten, op smaak gebracht met een sausje van andere bestaande regelingen, afkomstig uit onder meer de Ontgrondingenwet en de Belemmeringenwet Privaatrecht.⁴ Dat is niet wat van deze Omgevingswet had mogen gehoopt, gezien de wijze waarop deze wetgevingsoperatie – met veel bombarie – is aangekondigd.⁵ Anderzijds is dat helaas wel een beetje wat had kunnen worden verwacht, gezien het feit dat de Wro, de Wabo en de Waterwet destijds ook met het nodige tromgeroffel zijn aangekondigd, terwijl ook bij deze wetten slechts sprake was van een betrekkelijk beperkte wijziging ten opzichte van het voorheen geldende wettelijke regime.

Na deze wat kritische inleidende opmerkingen zal nader worden ingezoomd op het omgevingsplan en de omge-

* Mr. W.J. (Willem) Bosma is advocaat bij Van der Feltz advocaten te Den Haag.

1. Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 40.

2. In de brief van 28 juni 2011 werd nog het voornemen uitgesproken om de wet in 2013 al in werking te laten treden, terwijl in de laatste brief in dit dossier wordt aangegeven dat ernaar wordt gestreefd om een wetsvoorstel nog dit jaar bij de Kamer in te dienen. Zie Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 6.

3. Ten behoeve van de leesbaarheid van deze bijdrage zal telkens worden gerefereerd aan de Omgevingswet, hoewel er natuurlijk nog enkel sprake is van een eerste conceptvoorstel van deze wet.

4. Zie voor een volledig overzicht: MvT, Algemeen deel, p. 23.

5. In de Kamer heeft de minister de totstandkoming van de Omgevingswet aangeduid als 'een van de grootste wetswijzigingstrajecten sinds de Tweede Wereldoorlog' (vgl. Kamerstukken 2011/12, 33 118, nr. 5, p. 14). Daarmee is het wetgevingsproces rondom de Omgevingswet boven of tenminste gelijkgesteld aan de totstandkoming van het huidige Burgerlijk Wetboek, dat op 1 januari 1992, en dus na de Tweede Wereldoorlog, het levenslicht zag. Dat scheidt verwachtingen.

vingungsvergunning, de – naar verwachting – voor de dagelijkse praktijk belangrijkste ruimtelijke-ordeningsinstrumenten die in de Omgevingswet zijn opgenomen. Daarbij zal niet alleen worden getracht om een vergelijking te maken met bestaande rechtsfiguren, maar zal daar waar verschillen zijn ook worden bezien in hoeverre deze verschillen daadwerkelijk tot een verbetering zullen leiden.

De omvang van een bijdrage in dit tijdschrift laat niet toe om alle instrumenten van commentaar te voorzien, laat staan dat er ruimte bestaat om het volledige wetsvoorstel tot in detail te becommentariëren. Dat neemt niet weg dat terloops ook aandacht wordt geschonken aan andere rechtsfiguren uit de Omgevingswet, waaronder de algemene regels, de provinciale omgevingsverordening en het projectbesluit,⁶ voor zover die rechtsfiguren relevant zijn voor een heldere bespreking van het omgevingsplan en de omgevingsvergunning.

2 Het omgevingsplan

2.1 Inleiding

De Omgevingswet is voorzien van een duidelijke, gelaagde structuur van bevoegdheden en instrumenten per bestuursniveau (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), waarbij duidelijk inspiratie is geput uit de systematiek die thans is terug te vinden in de Wro en de Waterwet.

Het Rijk kan algemene instructieregels vaststellen over onder meer de inhoud, toelichting of motivering van plannen, programma's en besluiten van lagere bestuursorganen.⁷ Deze instructieregels laten zich goed vergelijken met de aanwijzingen op grond van bijvoorbeeld de Wro.⁸ Het gaat dan bijvoorbeeld om beperkende regels voor hoogbouw in bepaalde gebieden met het oog op het veilig vliegverkeer.⁹ Daarnaast stelt het Rijk algemene regels voor de fysieke leefomgeving vast.¹⁰ Bij deze algemene regels kan onder meer worden bepaald dat bij gemeentelijk omgevingsplan of provinciale omgevingsverordening regels kunnen worden gesteld over in die algemene regels beschreven onderwerpen en dat daarbij van de algemene regels kan worden afgeweken, voor zover dat in die algemene regels is bepaald.¹¹ Er dienen in ieder geval algemene regels te worden vastgesteld die betrekking hebben op bouw- en sloopactiviteiten, locatietiegebonden milieuactiviteiten, de bescherming van

watersystemen en de hygiëne en veiligheid bij zwemmen en baden.¹²

Provinciale staten dienen op hun beurt een provinciale omgevingsverordening vast te stellen, waarin onder meer instructies aan gemeenten kunnen worden gegeven over een aantal in de wet geregelde onderwerpen, waaronder de inhoud, de toelichting en de motivering van bijvoorbeeld een omgevingsplan.¹³

De waterschappen dienen verder zorg te dragen voor de vaststelling van waterschapsverordeningen. Hierin dienen in ieder geval de door het waterschapsbestuur gestelde regels in de zin van artikel 56 van de Waterschapswet te worden opgenomen, voor zover die regels geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.¹⁴

De gemeenten ten slotte, dienen een omgevingsplan vast te stellen. Dit omgevingsplan is in feite de rechtsopvolger van het huidige bestemmingsplan (art. 3.1 Wro), maar wat betreft de onderwerpen die hierin kunnen worden opgenomen, gaat het omgevingsplan een stuk verder. Dat komt omdat in het omgevingsplan niet alleen planologische aspecten (moeten) worden geregeld, maar hierin ook regels (kunnen) worden opgenomen die niet noodzakelijkerwijs planologisch van oorsprong zijn, maar wel verband houden met de fysieke leefomgeving. Een omgevingsplan is dus eigenlijk bedoeld als een bestemmingsplan 'plus', zoals hierna zal blijken.¹⁵

2.2 Kader

Op grond van artikel 4.1 lid 1 geldt als hoofdregel dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied één omgevingsplan vaststelt, dat regels bevat over de fysieke leefomgeving, met dien verstande dat de gemeenteraad er op grond van artikel 4.1 lid 3 ook voor kan kiezen om voor het grondgebied van de gemeente meerdere omgevingsplannen vast te stellen.¹⁶ Uitgangspunt is echter dat voor elk gedeelte van het grondgebied slechts één omgevingsplan kan worden vastgesteld.

Deze verplichting doet sterk denken aan het huidige artikel 3.1 Wro, op grond waarvan de raad voor het grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen dient vast te stellen, waarbij ten behoeve

6. Aan het exploitatieplan wordt verder geen aandacht geschonken. De regeling inzake grondexploitatie waarin de Omgevingswet zal voorzien, komt echter in belangrijke mate overeen met de huidige afdeling 6.4 Wro. Zie MvT, Algemeen deel, p. 13 en 39.

7. Art. 2.10.

8. Vgl. art. 4.3 Wro.

9. MvT, Algemeen deel, p. 57 en 58.

10. Art. 4.21.

11. Art. 4.23.

12. Dergelijke regels zijn thans neergelegd in het Bouwbesluit 2012, het Activiteitenbesluit, het Waterbesluit respectievelijk het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichting en zwemgelegenheden.

13. Vgl. art. 2.8.

14. Elders in dit tijdschrift wordt uitgebreid ingegaan op de wateraspecten van de Omgevingswet. In het navolgende zal hieraan dan ook verder geen aandacht worden geschonken, anders dan een enkele opmerking.

15. Niet voor niets zullen de, op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, bestaande bestemmingsplannen van rechtswege worden geconverteerd in een omgevingsplan, zo kan uit de MvT worden afgeleid (Algemeen deel, p. 87 en Artikelsgewijs commentaar, p. 36).

16. Het onder de huidige Wro geldende uitgangspunt dat zowel voor de bebouwde kern als voor het buitengebied (tenminste) een bestemmingsplan moet worden vastgesteld, blijft onder de Omgevingswet dus behouden. De voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening kende dit onderscheid wel.

van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. De inhoud van beide planfiguren is – in ieder geval op papier – echter een andere. Gaat het bij het omgevingsplan om regels over de fysieke leefomgeving, bij het bestemmingsplan gaat het om regels ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het begrip ‘fysieke leefomgeving’ wordt in (de bijlage bij) de Omgevingswet niet nader gedefinieerd,¹⁷ maar uit de memorie van toelichting blijkt dat hiermee bedoeld wordt op onder meer water, lucht, bodem, natuur, infrastructuur, gebouwen en cultureel erfgoed.¹⁸ Dit geeft de indruk dat in het omgevingsplan meer en andere regels kunnen worden opgenomen dan in het huidige bestemmingsplan. Deze indruk wordt bevestigd in het artikelsgewijs commentaar op de Omgevingswet. Hierin wordt namelijk aangegeven dat de in de huidige Wro (eveneens abstract) geformuleerde opdracht om ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening bestemmingsplannen vast te stellen, waarin de bestemmingen van de gronden worden aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven, *in ieder geval* opgaat in deze nieuwe en breder geformuleerde zorgtaak.¹⁹ Meer concreet wordt aangegeven dat in het omgevingsplan ook regels kunnen worden opgenomen die zien op de bescherming van het milieu, de natuur, monumenten, stads- of dorpsgezichten en bomen en regels over de redelijke eisen van welstand.²⁰ Onder het huidige recht is het niet mogelijk om regels die bijvoorbeeld uitsluitend betrekking hebben op de welstand, in het bestemmingsplan op te nemen. Bij het stellen van regels in het bestemmingsplan geldt op grond van vaste rechtspraak immers de beperking dat deze regels ruimtelijk relevant dienen te zijn.²¹ Regels die in feite uitsluitend betrekking hebben op de welstand zijn dat niet, zodat deze in beginsel niet in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Op dit uitgangspunt wordt in de rechtspraak echter een uitzondering aanvaard als de welstandseisen dienen ter bescherming van een beschermd stadsgezicht.²²

De uitbreiding van de mogelijkheden om regels op te nemen in het omgevingsplan, ten opzichte van de mogelijkheden die onder het huidige recht bestaan, zal uiteraard gevolgen hebben voor de hiervoor besproken rechtspraak. Het ligt echter voor de hand dat de mogelijkheid om regels in het omgevingsplan op te nemen ook onder de vigeur van de Omgevingswet zal worden begrensd door het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving.²³ Dit brengt mee dat, evenals dat onder het

huidige recht ten aanzien van het bestemmingsplan het geval is, in een omgevingsplan geen regels mogen worden opgenomen die andere belangen beogen te beschermen, zoals bijvoorbeeld concurrentiebelangen,²⁴ of regels die vanuit een bepaalde ethische achtergrond worden gesteld.²⁵

Bij het voorgaande past overigens wel de kanttekening dat in de Omgevingswet is voorzien in de mogelijkheid om in het omgevingsplan regels op te nemen die niet *uitsluitend* betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Artikel 4.1 lid 2 bepaalt in dit verband dat het gemeentelijk omgevingsplan door het gemeentebestuur gestelde regels als bedoeld in artikel 108 van de Gemeentewet (Gemw) kan bevatten die geheel of *gedeeltelijk* betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Blijkens de memorie van toelichting moet in dit verband onder meer worden gedacht aan regels die betrekking hebben op de bescherming van bomen of houtopstanden, de ligplaatsen voor woonschepen, recreatievaartuigen en terrasboten, het voeren van handelsreclame op een onroerende zaak, enzovoort.²⁶ Hoewel deze regels ook relevant zijn uit het oogpunt van de fysieke leefomgeving, dienen deze regels in de meeste gevallen ook andere belangen, zoals de openbare orde, de veiligheid, het aanzien van de gemeente of de goede zeden. Gezien de grondwettelijke en gemeentewettelijke taakstelling van de gemeenteraad enerzijds²⁷ en de integratiedoelstelling van de Omgevingswet anderzijds, is op zichzelf goed te begrijpen dat de raad regels met betrekking tot deze onderwerpen in het omgevingsplan kan opnemen. Om de na te noemen redenen is het echter de vraag of van deze mogelijkheid in de praktijk veel gebruik zal worden gemaakt.

Gezien de ervaringen die de afgelopen vijftig jaar met bestemmingsplannen zijn opgedaan, zou het in artikel 4.1 lid 1 neergelegde uitgangspunt, dat voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan moet worden vastgesteld, in de praktijk wel eens eerder uitzondering dan hoofdregel kunnen worden. Op voorhand is er althans geen aanleiding om te veronderstellen dat de huidige praktijk, waarbij gemeenten er de voorkeur aan geven om voor verschillende delen van hun grondgebied verschillende bestemmingsplannen vast te stellen, onder de Omgevingswet zal worden verlaten.²⁸ De regels bedoeld in artikel 108 Gemw, waarnaar in artikel 4.1 lid 2 wordt verwezen, hebben in de regel wel altijd betrekking op het volledige grondgebied van de gemeente, zodat het in dat geval niet voor de hand ligt om deze regels op te nemen in een omgevingsplan, dat

17. Vgl. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 1. Ook bij de totstandkoming van de Wabo is er destijds bewust van afgezien om het begrip ‘fysieke leefomgeving’ te definiëren, vgl. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 15.

18. MvT, Algemeen deel, p. 7.

19. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 43.

20. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 44 en 86.

21. Zie bijv. ABRvS 27 april 2011, nr. 200907712/ 1/R3 en ABRvS 26 september 2007, nr. 200701261/1.

22. Vgl. ABRvS 24 oktober 2012, nr. 201104113/1/R2.

23. Zie ook MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 37.

24. MvT, Algemeen deel, p. 45.

25. Vgl. ABRvS 22 mei 2002, Gst. 2002, nr. 7165, 4.

26. Vgl. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 37.

27. Vgl. art. 127 Gw en art. 147 en 149 Gemw.

28. Dat geldt temeer gezien de doelstelling van het huidige kabinet om uitsluitend gemeenten van ten minste honderdduizend inwoners (over) te houden, waardoor er minder gemeenten met (daardoor) een groot grondgebied zullen overblijven. Zie hiervoor het VVD-PvdA-regeerakkoord ‘Bruggen slaan’ van 29 oktober 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

slechts op een gedeelte van dat grondgebied van toepassing is.

Bovendien is niet op voorhand uit te sluiten dat het in het omgevingsplan opnemen van regels, die nu nog thuishoren in een gemeentelijke verordening, als (ongewenst) neveneffect kan hebben dat deze regels appellabel worden. Uitgangspunt onder de Omgevingswet is namelijk dat beroep kan worden ingesteld tegen die onderdelen van het omgevingsplan, die kunnen worden aangemerkt als concretiserende besluiten van algemene strekking,²⁹ althans die als functie- en locatieregels kunnen worden aangemerkt.³⁰ Dit kan, ten opzichte van het huidige recht, leiden tot een verruiming van rechtsbeschermingsmogelijkheden.³¹ Zo zou de gemeente ervoor kunnen kiezen om de huisvestingsverordening in het omgevingsplan te integreren. De huisvestingsverordening heeft naar mijn mening (tenminste gedeeltelijk) betrekking op de fysieke leefomgeving, nu hierin regels worden opgenomen met het oog op de leefbaarheid van bepaalde wijken. Het bij verordening aanwijzen van een gebied waarin de huisvestingsverordening van kracht is, kan onder het huidige recht niet worden aangevochten bij de bestuursrechter. Wanneer die aanwijzing via het omgevingsplan plaatsvindt, ligt het voor de hand om die aanwijzing aan te merken als een functie- en locatiegebonden regel (bijvoorbeeld de aanwijzing van woning met de functie van zelfstandige woonruimte). Hierdoor zou die aanwijzing mogelijk vatbaar worden voor beroep. Deze, ten opzichte van het huidige recht, ruimere rechtsbescherming zou voor gemeenten een belangrijke – zo niet doorslaggevende – reden kunnen zijn om regels met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, die thans in een verordening (kunnen) worden opgenomen, niet in het omgevingsplan op te nemen.

2.3 De inhoud van het omgevingsplan

In de kern kunnen in een omgevingsplan twee soorten regels worden opgenomen: regels inzake de toedeling van functies aan locaties, de zogenoemde ‘ontwikkelingsregels’, en andersoortige regels.³²

- *Locatieontwikkelingsregels*

Ingevolge artikel 4.12 worden ter invulling van de gemeentelijke zorg voor de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan in ieder geval locatieontwikkelingsregels opgenomen. Locatieontwikkelingsregels worden in (de bijlage bij) de Omgevingswet gedefinieerd als ‘regels inzake de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, alsmede overige regels over bouwactiviteiten’. Bij eerste lezing komt het voor als een wat omslachtige wijze om de gebruiks- en bouwregels

van een bestemmingsplan te duiden, maar wanneer de memorie van toelichting erop na wordt geslagen, blijkt dat dit ook de bedoeling is geweest. De reden dat niet langer wordt gesproken van het bestemmen van gronden houdt gezien deze toelichting namelijk verband met het feit dat in een omgevingsplan ook elementen kunnen worden opgenomen die niet planologisch van aard zijn, maar die wel worden opgenomen uit het oogpunt van het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving.³³ Locatieontwikkelingsregels omvatten dus in ieder geval de huidige gebruik- en bouwregels van een bestemmingsplan, maar de reikwijdte is ruimer. Als voorbeeld wordt genoemd het in een omgevingsplan aanwijzen van een gemeentelijk (lokaal) monument.³⁴ Eveneens kan worden gedacht aan de aanwijzing van een ligplaats, welke aanwijzing thans veelal plaatsvindt op grond van een ligplaatsverordening. De regel die de ligplaats aanwijst, kan worden aangemerkt als een locatieontwikkelingsregel. De regel die bepaalt dat voor het innemen van een ligplaats een omgevingsvergunning is vereist, is dat echter niet: zo’n regel is immers niet door een geometrische plaatsbepaling beperkt en kan om die reden niet als locatieontwikkelingsregel worden aangemerkt.

Niet volledig duidelijk is of de gemeenteraad ervoor kan kiezen om de laatstbedoelde locatieontwikkelingsregels, die op grond van artikel 108 jo. artikel 149 Gemw worden vastgesteld, in het omgevingsplan op te nemen, of dat de raad daartoe verplicht is. Artikel 4.12 bepaalt weliswaar dat in het omgevingsplan in ieder geval locatieontwikkelingsregels moeten worden gesteld, maar uit dit artikel volgt niet, althans niet zonder meer, dat alle regels die als zodanig kunnen worden aangemerkt, verplicht in het omgevingsplan dienen te worden opgenomen. Artikel 4.12 bepaalt immers slechts dat in een omgevingsplan, dat uit meerdere soorten regels kan bestaan, in ieder geval locatieontwikkelingsregels moeten worden opgenomen,³⁵ maar lijkt er op zichzelf niet aan in de weg te staan dat de gemeenteraad ervoor kiest om de hiervoor bedoelde regels, net als nu, toch in een verordening op te nemen.³⁶ Die laatste conclusie zou ook in overeenstemming zijn met artikel 4.1 lid 2, dat het aan de gemeenteraad laat of regels die op grond van artikel 108 jo. artikel 149 Gemw kunnen worden vastgesteld al of niet in een omgevingsplan worden opgenomen. Of het een keuze is om dergelijke regels in het

29. Vgl. o.a. ABRvS 16 januari 2013, nr. 201112192/1/A3.

30. MvT, Algemeen commentaar, p. 92.

31. MvT, Algemeen commentaar, p. 179.

32. In een omgevingsplan kunnen onder omstandigheden overigens ook zogenoemde ‘omgevingswaarden’ (een soort milieukwaliteitseisen) worden opgenomen, maar gezien de strekking van deze bijdrage blijven die hier verder onbesproken.

33. Zie MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 43, waarin wordt aangegeven: ‘Teneinde invulling te geven aan de verbrede reikwijdte van de Omgevingswet, ten opzichte van de Wro, is daarbij bewust gekozen voor het gebruik van nieuwe termen. Zo wordt niet langer “bestemmingen” van “gronden” aangewezen, maar worden “functies” aan “locaties” toegevoegd.’

34. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 44.

35. Vgl. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 43, waarin wordt aangegeven: ‘De gemeenteraad dient derhalve in ieder geval functies aan locaties toe te kennen en met het oog daarop regels te stellen waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, alsmede overige regels over bouwactiviteiten.’

36. Zie ook MvT, Algemeen deel, p. 36, waarin is vermeld dat locatieontwikkelingsregels bij voorkeur in het omgevingsplan worden opgenomen.

omgevingsplan op te nemen, of een verplichting, is echter niet helemaal duidelijk.³⁷

Uit de Omgevingswet en de toelichting daarop volgt dat langs elektronische weg inzage zal worden gegeven in de locatieontwikkelingsregels die binnen de verschillende gemeenten voor bepaalde locaties zullen gelden. Hiervoor zal de huidige landelijke voorziening worden gebruikt <www.ruimtelijkeplannen.nl>.³⁸ Van het omgevingsplan dient echter ook een papieren versie te worden gehouden, waarbij geldt dat de elektronische versie bij afwijkingen doorslaggevend zal zijn.³⁹

Op grond van artikel 4.13 kunnen in het omgevingsplan verder regels worden opgenomen voor de gevallen waarin een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit in ieder geval wordt verleend. Een locatieontwikkelingsactiviteit is, anders dan bij eerste lezing misschien zou worden gedacht, een activiteit die niet past binnen de locatieontwikkelingsregels, althans een activiteit die met die regels in strijd is. In een omgevingsplan kunnen dus regels worden opgenomen wanneer voor zo'n, met de locatieontwikkelingsregels strijdige, activiteit in ieder geval een omgevingsvergunning wordt verleend. Dit doet denken aan de bestaande mogelijkheid om binnenplannen van het bestemmingsplan af te wijken:⁴⁰ het omgevingsplan geeft immers de criteria die het mogelijk maken om ten behoeve van een concrete (locatieontwikkelings)activiteit van de in dit plan opgenomen (locatieontwikkelings)regels af te wijken. Het is in dit verband dan ook wat opmerkelijk te noemen dat in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat voor de locatieontwikkelingsregels alleen een buitenplanse grondslag zal bestaan om van die regels af te wijken.⁴¹ De achtergrond van deze opmerking is waarschijnlijk dat de omgevingsvergunning voor de locatieontwikkelingsactiviteit wordt verleend op grond van de wet, en niet op grond van het omgevingsplan.⁴²

Artikel 4.13 is imperatief geformuleerd. Dit betekent dat een omgevingsvergunning moet worden verleend wanneer een locatieontwikkelingsactiviteit in overeen-

stemming is met de criteria die daarvoor in het omgevingsplan zijn opgenomen. Dat is een afwijking ten opzichte van de bestaande rechtspraak: een in een bestemmingsplan opgenomen regel om onder bij dat plan gegeven voorwaarden van (reguliere) regels van dat plan af te wijken, bevat volgens vaste rechtspraak immers een bevoegdheid, maar zeker geen verplichting. Voordat wordt besloten om voor zo'n afwijking al dan niet een omgevingsvergunning te verlenen, dient daarom eerst een afweging plaats te hebben van alle betrokken belangen.⁴³

Voor zover de toepassing van een regel uit het omgevingsplan wel ruimte laat voor een belangenafweging, omdat die regel een bepaalde bevoegdheid geeft, bepaalt artikel 4.15 dat de uitoefening van die regels afhankelijk kan worden gesteld van beleidsregels. Tot zover niets nieuws onder de zon. Het inkleden van een bepaalde bevoegdheid is in de kern immers waartoe een beleidsregel strekt.⁴⁴ Nieuw is echter dat in het omgevingsplan (en dus door de gemeenteraad) kan worden bepaald dat voor de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid, hetzij door de raad, hetzij door het college, beleidsregels moeten worden vastgesteld. Hiermee zou het vervallen van de verplichting om op gemeentelijk niveau één of meerdere structuurvisies vast te stellen tot op zekere hoogte kunnen worden gecompenseerd: de verplichting tot het vaststellen van een omgevingsvisie, het equivalent van de structuurvisie onder de Omgevingswet, zal alleen voor het Rijk en voor de provincies gelden.⁴⁵

In het omgevingsplan kan overigens uitsluitend worden vastgelegd dat er beleidsregels moeten worden vastgesteld. Artikel 4.15 geeft geen grondslag om in het omgevingsplan regels op te nemen omtrent de inhoud van die beleidsregels. Wel voorziet dit artikel in een verplichting om in ieder geval beleidsregels vast te stellen die betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken. Daarmee keert in feite de Welstandsnota terug in het omgevingsrecht. Toch verandert er op het punt van de welstand het nodige: redelijke eisen van welstand vervallen voor bouwactiviteiten namelijk als afzonderlijke harde weigeringsgrond.⁴⁶ Ingeval een aanvraag wordt ingediend om bepaalde bouwactiviteiten te mogen verrichten, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld of aan de daarvoor, in het omgevingsplan, gestelde eisen wordt voldaan. Ik stel mij dit zo voor, dat in de locatieontwikkelingsregels wordt bepaald dat een bouwwerk dat ingevolge het omgevingsplan op een bepaalde locatie mag worden gebouwd, in overeenstemming moet zijn met redelijke eisen van welstand. Of dat zo is, wordt beoordeeld aan de hand van de criteria die voor die locatie zijn vastgesteld in de Welstandsnota. Is dat niet het geval, dan zou voor dit bouwwerk alsnog toestemming kunnen worden gegeven door bij omgevingsvergunning af te

37. Nijmeijer lijkt van mening dat alle regels die als ontwikkelingsregels hebben te gelden ingevolge art. 4.12 in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, maar hij benadrukt daarbij ook dat de MvT passages bevat die erop wijzen dat de gemeenteraad ervoor kan kiezen om dergelijke regels in het omgevingsplan op te nemen. Zie A.G.A. Nijmeijer, Toetsversie Omgevingswet: het gemeentelijk omgevingsplan. Over locatieontwikkelingsregels en gedelegeerde wijzigingsbevoegdheden, TBR 2013/50, p. 301.

38. Vgl. art. 6.3 Omgevingswet. Zie ook MvT, Algemeen deel, p. 36, 88 en 151.

39. Art. 6.3 lid 3 Omgevingswet.

40. Voorheen door middel van een binnenplanse vrijstelling ex art. 15 Wro, van 1 juli 2008 tot 1 oktober 2010 door middel van een binnenplanse ontheffing ex art. 3.6 lid 1 sub c Wro en tegenwoordig via een omgevingsvergunning ex art. 2.1 lid 1 onder c Wro, waarbij met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a 1 Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

41. Vgl. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 45.

42. Dat is in zoverre in afwijking van het huidige art. 3.6 lid 1 sub c Wro, waarin is bepaald dat bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels.

43. Zie bijv. ABRvS 8 augustus 2007, nr. 200700065/1 en ABRvS 7 augustus 2002, nr. 200106115/1.

44. Vgl. art. 4:81 lid 1 Awb.

45. MvT, Algemeen deel, p. 64.

46. MvT, Algemeen deel, p. 103.

wijken van de locatieontwikkelingsregel die voorschrijft dat een bouwwerk in overeenstemming met redelijke eisen van welstand moet zijn. Aan de rechtsfiguur van de omgevingsvergunning wordt hierna nog afzonderlijk aandacht geschonken.

• *Andersoortige regels*

Naast locatieontwikkelingsregels, die dus betrekking hebben op het toedelen van functies aan locaties, kunnen in een omgevingsplan andersoortige regels worden opgenomen. Daarbij moet als eerste worden gedacht aan algemene regels over een bepaald onderwerp met betrekking tot de fysieke leefomgeving, zoals de regels over bouwactiviteiten die nu nog in de gemeentelijke bouwverordening (moeten) worden opgenomen. Wanneer er over een bepaald onderwerp al op rijksniveau algemene regels zijn gesteld, kunnen er bij het omgevingsplan in beginsel geen regels over hetzelfde onderwerp worden gesteld. Dat is slechts anders als de algemene regels daar expliciet ruimte voor geven.⁴⁷

De algemene regels kunnen het mogelijk maken dat bepaalde activiteiten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zonder omgevingsvergunning, maar met inachtneming van die algemene regels worden verricht. Om toch invloed op deze activiteiten te kunnen uitoefenen kan in het omgevingsplan worden bepaald, mits in overeenstemming met de algemene regels van het Rijk,⁴⁸ of en onder welke omstandigheden van een activiteit mededeling moet worden gedaan, dan wel wanneer zo'n activiteit eerst mag worden verricht, nadat daarvan melding is gedaan.⁴⁹ Dit geeft het bevoegd gezag de informatie die nodig is voor het toezicht en de handhaving van activiteiten waarvoor geen omgevingsvergunning hoeft te worden verleend.⁵⁰

De rechtsfiguur van de mededeling doet denken aan de melding op grond van het huidige Activiteitenbesluit,⁵¹ terwijl de melding doet denken aan de melding voor milieuneutrale wijzigingen die, voor de inwerkingtreding van de Wabo, op grond van de Wet milieubeheer (Wm) moest worden gedaan⁵² en sinds de inwerkingtreding van de Wabo is geïntegreerd in de omgevingsvergunning.⁵³ Hoewel daarover in de thans voorliggende versie van de Omgevingswet en de memorie van toelichting niets is bepaald, ligt het gezien de overeenkomsten met de hiervoor genoemde rechtsfiguren voor de hand

dat de reactie op de mededeling niet appellabel zal zijn, terwijl de reactie op de melding dat wel zal zijn.⁵⁴

De algemene regels zullen niet in alle gevallen voldoende zijn toegespitst op een specifieke situatie. Om die reden maakt artikel 4.6 het mogelijk, mits dat met de algemene regels in overeenstemming is,⁵⁵ in een omgevingsplan regels op te nemen die erin voorzien dat, onder in het omgevingsplan bepaalde voorwaarden, maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld.⁵⁶ Hoewel uit het eerste lid van dit artikel zou kunnen worden opgemaakt dat het daarbij alleen kan gaan om strengere regels, laat het tweede lid van dit artikel zien dat het, net als nu, ook om soepelere regels kan gaan.⁵⁷ Op grond van dit tweede lid kan de afwijking bij maatwerkvoorschrift bovendien in tijd worden begrensd.

Artikel 4.7 geeft voorts de mogelijkheid om een gelijkwaardigheidsbepaling in te bouwen in het omgevingsplan, wanneer in de algemene regels is voorzien in de mogelijkheid om zo'n bepaling in het omgevingsplan op te nemen. Een gelijkwaardigheidsbepaling maakt het mogelijk om, in plaats van de in het omgevingsplan opgenomen plichten of maatregel, een andere maatregel te treffen, als daarmee dezelfde mate van bescherming van de leefomgeving wordt gerealiseerd.⁵⁸ In de toelichting op de Omgevingswet worden geen voorbeelden genoemd voor gevallen waarin deze gelijkwaardigheidsbepaling zou kunnen worden toegepast. Voorstelbaar is echter dat op grond van dit artikel een bepaalde sloop-techniek wordt toegepast, die ten minste een gelijkwaardig veiligheidsniveau biedt als de techniek die in algemene regels wordt voorgeschreven.⁵⁹

In een omgevingsplan kan verder nog een verbod worden opgenomen om een daarbij aangewezen activiteit te verrichten of zonder omgevingsvergunning te verrichten. Deze regeling vormt in feite een tweeluik met artikel 5.3, waarin is voorzien in een verbod om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten in de gevallen waarin dat bij het gemeentelijk omgevingsplan, in andere regels dan locatieontwikkelingsregels, is bepaald. De toelichting op de Omgevingswet noemt in dit verband geen voorbeelden, maar ik kan mij voorstellen dat het hier bijvoorbeeld kan gaan om een verbod om zonder omgevingsvergunning een ligplaats in te nemen, wanneer dat zo in het omgevingsplan is

47. MvT, Algemeen deel, p. 88 en 95.

48. Vgl. art. 4.22.

49. Niet van alle activiteiten die door algemene regels worden gereguleerd, zal mededeling dan wel melding hoeven te worden gedaan. Dat is alleen het geval, wanneer dat in de algemene regels is bepaald. Zie MvT, Algemeen deel, p. 39.

50. MvT, Algemeen deel, p. 93.

51. Vgl. art. 1.10 Activiteitenbesluit.

52. Vgl. art. 8.19 Wet milieubeheer (oud).

53. Vgl. art. 2.14 lid 5 jo. art. 3.10 lid 3 Wabo.

54. De reactie op de melding op grond van het Activiteitenbesluit is immers geen besluit en dus niet appellabel (vgl. Stb. 2007, 214, p. 173). De reactie op de melding op grond van art. 8.19 Wm (oud) was dat wel, zie bijv. ABRvS 9 februari 2011, nr. 201007693/1/M2.

55. Vgl. art. 4.23 lid 2.

56. Het stellen van maatwerkvoorschriften is onder het huidige recht ook reeds mogelijk, bijv. op grond van het Activiteitenbesluit.

57. Zie ook MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 40-41.

58. MvT, Algemeen deel, p. 37 en Artikelsgewijs commentaar, p. 41. Vgl. bijv. art. 8.40a lid 2 Wm.

59. Bij dit voorbeeld past overigens wel de kanttekening dat in de toelichting op de Omgevingswet wordt overwogen dat juist sommige veiligheidsaspecten niet voor een gelijkwaardigheidsbepaling in aanmerking komen. MvT, Algemeen deel, p. 161. Deze overweging heeft echter niet specifiek betrekking op de activiteit slopen.

bepaald.⁶⁰ Voor zover in het omgevingsplan, in overeenstemming met algemene regels, is bepaald dat een bepaalde activiteit verboden is, terwijl in het omgevingsplan niet is voorzien in de mogelijkheid om deze activiteit alsnog bij omgevingsvergunning toe te staan, geldt dat deze activiteit in beginsel ook niet kan worden toegestaan. Wanneer er redenen zijn om die activiteit toch toe te (moeten) staan, zal daarvoor dus het gemeentelijk omgevingsplan moeten worden gewijzigd, uiteraard voor zover de algemene regels daarvoor de ruimte geven.

2.4 Actualisatieplicht

Onder de huidige Wro dient een bestemmingsplan eens in de tien jaar te worden herzien.⁶¹ Ook onder de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) bestond deze verplichting al, maar in de Wro is (anders dan in de WRO) een uitdrukkelijke sanctie geïntroduceerd op het niet naleven van de actualisatieplicht: de gemeente kan in dat geval geen leges meer innen die verband houden met het (verouderde) bestemmingsplan.⁶²

Aanvankelijk kende de Wro nog een tweede actualisatieplicht. Bij de inwerkingtreding van de Wro was in de wet nog neergelegd dat een bestemmingsplan moest worden geactualiseerd wanneer daar buitenplannen bij projectbesluit⁶³ van was afgeweken, teneinde het project waarvoor toestemming was verleend binnen een bepaalde termijn, die afhankelijk was van de specifieke omstandigheden van het geval,⁶⁴ in het bestemmingsplan op te nemen. Deze verplichting heeft er in de praktijk toe geleid dat gemeenten niet of nauwelijks bereid waren om toepassing te geven aan de bevoegdheid om bij projectbesluit van het bestemmingsplan af te wijken. Dat had immers de (ongewenste) consequentie dat vervolgens, binnen een bepaalde termijn, het bestemmingsplan zou moeten worden geactualiseerd. Om die reden kozen gemeenten er liever voor om dan direct maar het bestemmingsplan aan te passen teneinde het betreffende project mogelijk te maken. Gezien deze praktische problemen is deze actualisatieplicht betrekkelijk snel, bij de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet (Chw) op 31 maart 2010, weer uit de Wro geschrapt.

Onder de Omgevingswet vervalt de eerste actualisatieplicht goeddeels, terwijl de tweede actualisatieplicht daarin gedeeltelijk terugkeert.

In de Omgevingswet is niet voorzien in een reguliere actualisatieplicht, op grond waarvan het gemeentelijk omgevingsplan eens in de zoveel jaren moet worden herzien. Een omgevingsplan kan in beginsel dus voor onbepaalde tijd worden vastgesteld. Dit brengt mee dat er onder de Omgevingswet niet langer sprake zal zijn

van een harde planperiode. Eveneens heeft dit tot gevolg dat bij het vaststellen van het omgevingsplan minder eisen hoeven te worden gesteld aan de toelichting op de uitvoerbaarheid van het omgevingsplan: er hoeft immers niet langer aannemelijk te worden gemaakt dat het plan binnen de planperiode zal worden verwezenlijkt, nu er van een planperiode geen sprake meer zal zijn. Dit roept onmiddellijk de vraag op hoe een en ander zich verhoudt tot de positie van grondeigenaren of andere (zake-lijk) gerechtigden die zich geconfronteerd zien met een onvrijwillige bestemmingswijziging: voor hen moet het op voorhand immers duidelijk zijn binnen welke periode zij zich geconfronteerd zullen zien met de feitelijke wijziging van het bestemmingsplan, bijvoorbeeld omdat zij zullen worden uitgekocht of zullen worden onteigend.⁶⁵ De opsteller van de Omgevingswet heeft dit blijkens de memorie van toelichting ook onder ogen gezien, door hierin aan te geven dat het gemeentebestuur in geval van het wegbestemmen van een feitelijk aanwezige, maatschappelijke functie aannemelijk dient te maken dat de nieuwe functie binnen tien jaar gerealiseerd wordt.⁶⁶

Hoewel de Omgevingswet dus geen reguliere actualisatieplicht kent, wordt wel voorzien in een verplichting om in een aantal specifieke gevallen tot actualisatie van het omgevingsplan over te gaan.

In de eerste plaats zal het gemeentelijk omgevingsplan moeten worden geactualiseerd, wanneer instructieregels van het Rijk of de provincie daartoe nopen. In die instructieregels wordt aangegeven wanneer de gemeentelijke omgevingsplannen daarmee in overeenstemming dienen te zijn gebracht.

In de tweede plaats dient het omgevingsplan te worden geactualiseerd ingeval er een omgevingsvergunning is verleend voor een 'voortdurende locatieontwikkelingsactiviteit'. Hiermee wordt volgens de memorie van toelichting bedoeld op een activiteit die bedoeld is om in beginsel permanent aanwezig te zijn. De realisatie van een bouwwerk valt daar wel onder, het kappen van een boom echter niet. In het eerstgenoemde geval is er immers wel sprake van een blijvende inbreuk op de regels van het gemeentelijk omgevingsplan, in het laatstgenoemde geval is die blijvende inbreuk er niet.⁶⁷ Binnen een periode van vijf jaar nadat een omgevingsvergunning voor zo'n voortdurende locatieontwikkelingsactiviteit onherroepelijk is geworden, dient het gemeentelijk omgevingsplan daarmee in overeenstemming te zijn gebracht.

Deze actualisatieplicht doet sterk denken aan de hiervoor besproken actualisatieplicht die aanvankelijk, bij de inwerkingtreding van de Wro, in die wet was opgeno-

60. Omdat de ligplaatsverordening op de voet van art. 4.2 Omgevingswet is geïntegreerd in het gemeentelijk omgevingsplan.

61. Art. 3.1 lid 2 Wro.

62. Art. 3.1 lid 4 Wro.

63. Vgl. art. 3.10 Wro (oud).

64. Vgl. art. 3.13 Wro (oud).

65. Vgl. EHRM 29 maart 2011, EHRM 2011, 99 m.nt. M.K.G. Tjepkema en T. de Jong. Zie ook W.J. Bosma, *Onteigening en planologie, een (on)samenhangend geheel?*, in: E.W.J. de Groot & R.D. Harteman (red.), *Bijzonder geschikt voor het werk: H.J.M. van Mierlo-bundel*, Den Haag: IBR, Stichting Instituut voor Bouwrecht 2012, p. 19 e.v.

66. MvT, Algemeen deel, p. 97.

67. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 47.

men en die met de inwerkingtreding van de Chw, weer uit de Wro is geschrapt. Gezien de hiervoor al besproken praktische bezwaren die tegen deze actualisatieplicht bestonden, zou de geschiedenis zich op dit punt wel eens kunnen herhalen. Gemeenten zouden er om deze reden althans voor kunnen kiezen om het omgevingsplan onmiddellijk te herzien teneinde zo'n locatieontwikkelingsactiviteit mogelijk te maken, in plaats van dat zij daarvoor eerst een omgevingsvergunning verlenen. Dat geldt temeer nu, evenals dat onder het huidige recht geldt, tegen een wijziging van het omgevingsplan blijkens de memorie van toelichting alleen beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat, terwijl blijkens diezelfde toelichting tegen het besluit tot verlenen van een omgevingsvergunning in twee instanties kan worden geprocedeerd.⁶⁸ Het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning zal dus meer tijd in beslag nemen dan een wijziging van het omgevingsplan. Dit kan voor een gemeente (al dan niet op verzoek van een initiatiefnemer) uiteraard ook een reden zijn om de laatstgenoemde weg te bewandelen.

2.5 Procedure en rechtsbescherming

Alvorens een omgevingsplan wordt vastgesteld, kan de gemeenteraad verklaren dat een omgevingsplan wordt voorbereid. Zo'n voorbereidingsbesluit is volstrekt vergelijkbaar met het voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 3.7 Wro, zodat dit voorbereidingsbesluit hier niet uitgebreid besproken hoeft te worden. Opmerking verdient echter wel dat de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit onder de Omgevingswet aan burgemeester en wethouders kan worden gedelegeerd. Voor deze trendbreuk met het huidige recht zijn op zichzelf valide argumenten te verzinnen, bijvoorbeeld, zoals terecht in de toelichting op de Omgevingswet wordt geconstateerd,⁶⁹ de omstandigheid dat burgemeester en wethouders het bestemmingsplan in het algemeen voorbereiden en aangenomen mag worden dat de Omgevingswet daarin geen verandering zal brengen. Daar staat echter tegenover dat het de raad is die het uiteindelijke besluit moet nemen waarvan wordt verklaard dat het wordt voorbereid (het omgevingsplan). Niet voor niets is om die reden in de rechtspraak aangenomen dat de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit niet aan het college van burgemeester en wethouders kan worden gedelegeerd.⁷⁰ Het komt bovendien wat wonderlijk over dat een bestuursorgaan voor een ander bestuursorgaan verklaart dat dit laatste bestuursorgaan voornemens is om een besluit te nemen (in dit geval het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan). Dat zal toch op zijn minst tevoren tussen het college en de gemeenteraad moeten worden afgestemd, bij welke gelegenheid de gemeenteraad ook meteen zelf

zou kunnen verklaren dat hij een omgevingsplan voorbereidt.

Op de voorbereiding van het omgevingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing,⁷¹ met dien verstande dat:

- de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van die wet, ook in de Staatscourant wordt geplaatst en ook elektronisch plaatsvindt, en het ontwerpbesluit met de daarbij behorende stukken ook elektronisch beschikbaar wordt gesteld;
- de kennisgeving, bedoeld onder a, gelijktijdig met de plaatsing elektronisch wordt toegezonden aan die diensten van Rijk en provincie die zijn belast met de behartiging van belangen die in het omgevingsplan in het geding zijn en aan de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen die bij het omgevingsplan een belang hebben;
- de gemeenteraad binnen twaalf weken na afloop van de termijn van terinzagelegging beslist over vaststelling van het omgevingsplan.

Deze regeling komt woordelijk overeen met (een gedeelte van) de regeling die thans is neergelegd in artikel 3.8 lid 1 Wro, met dien verstande dat de in artikel 3.8 lid 1 onder d Wro neergelegde regeling dat zienswijzen door eenieder kunnen worden ingediend, voortaan zal kunnen worden teruggevonden in artikel 6.23 lid 1 van de Omgevingswet.⁷²

Nadat het omgevingsplan elektronisch wordt vastgesteld,⁷³ staat daartegen in eerste en enige instantie beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁷⁴ De reactieve aanwijzing komt te vervallen.⁷⁵

Niet tegen alle onderdelen van het omgevingsplan zal beroep openstaan. Dat zal slechts het geval zijn voor zover bij het omgevingsplan concretiserende besluiten van algemene strekking (die naar tijd, plaats of op andere wijze nader zijn geconcretiseerd), die als appellabele

71. Vgl. art. 6.28.

72. Ook de regeling die verplicht om tevens kennisgeving te doen aan diegenen die in de basisregistratie kadaster staan vermeld als eigenaar van die gronden of als beperkt gerechtigde op die gronden indien in het ontwerp gronden zijn aangewezen waarvan de bestemming in de naaste toekomst voor verwezenlijking in aanmerking komt, keert niet terug in de Omgevingswet. De reden daarvan laat zich eenvoudig verklaren: een regeling die vergelijkbaar is met art. 3.4 Wro, op grond waarvan delen van een bestemmingsplan kunnen worden aangewezen waarvan de verwezenlijking in de naaste toekomst nodig wordt geacht, keert niet terug in de Omgevingswet. En de reden dat deze mogelijkheid in de Omgevingswet niet zal worden gehandhaafd, is waarschijnlijk dat de mogelijkheid om op grond van zo'n aanwijzing versneld tot onteigening te besluiten, met de inwerkingtreding van de Chw uit (art. 85 van) de Onteigeningswet is geschrapt. Zie ook Bosma 2012, p. 25.

73. Art. 6.3 lid 1.

74. MvT, Algemeen deel, p. 96.

75. De MvT bevat daarvoor geen betere verklaring dan de nogal abstracte opmerking dat de verticale sturingsinstrumenten beter zouden zijn gepositioneerd ten opzichte van de toezichtsinstrumenten, zodat de reactieve aanwijzing kan komen te vervallen. Vgl. MvT, Algemeen deel, p. 68. Impliciet lijkt ook het terugbrengen van het aantal procedures tussen overheden onderling tot deze keuze te hebben geleid, vgl. MvT, Algemeen deel, p. 178.

68. MvT, Algemeen deel, p. 97, 110 en 176-177.

69. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 41.

70. ABRvS 15 februari 1999, Gst. (1999) 7098, 2 m.nt. H.Ph.J.A.M. Henkens. Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat het bezwaar dat blijkens deze uitspraak bestond tegen het delegeren van de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit, met het voorgestelde art. 4.8 Omgevingswet goeddeels zal worden weggenomen.

besluiten kunnen worden aangemerkt, worden gesteld.⁷⁶ Om op voorhand discussies bij de bestuursrechter over het al dan niet appellabel zijn van regels uit het omgevingsplan te voorkomen, zal volgens de memorie van toelichting uitdrukkelijk worden bepaald dat tegen een besluit tot vaststelling van ‘regels die met een geometrische bepaling in werkingssfeer zijn beperkt tot bepaalde locaties binnen het gemeentelijk beheersgebied en die betrekking hebben op de aan de locatie toegekende functie’,⁷⁷ de hiervoor al besproken locatieontwikkelingsregels, beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Volgens de toelichting blijven alle bestemmingsplanachtige regels hiermee voor beroep vatbaar, evenals bijvoorbeeld de aanwijzing van een ligplaats of de aanwijzing van een specifieke te beschermen boom. Tegen generieke niet-locatiegebonden regels, zoals een verbod om bomen te kappen met ten minste een minimale diameter, regels over procedu-res, commissies, indieningsvereisten, enzovoort, zal geen beroep mogelijk zijn.⁷⁸

Deze opmerkingen roepen toch wel wat vragen op. Zo is het, gegeven deze toelichting, de vraag of alle ‘bestem-mingsplanachtige regels’ daadwerkelijk vatbaar blijven voor beroep. De gebruiks- en bouwregels kunnen, zoals hiervoor al is aangegeven, onder de locatieontwikke-lingsregels worden geschaard en zullen dus in ieder geval appellabel zijn. Een bestemmingsplan kan echter tal van andere regels bevatten, bijvoorbeeld algemene regels over de wijze van meten, begripsbepalingen, enzovoort. Onder het huidige recht zijn ook deze regels vatbaar voor beroep.⁷⁹ Deze regels, die algemeen van strekking zijn, kunnen niet zonder meer worden geken-merkt als ‘regels die met een geometrische bepaling in werkingssfeer zijn beperkt tot bepaalde locaties binnen het gemeentelijk beheersgebied en die betrekking heb-ben op de aan de locatie toegekende functie’. De vraag laat zich dan ook stellen of met dit criterium wordt bereikt wat blijkens de memorie van toelichting wordt beoogd: het handhaven van de bestaande beroepsmoge-lijkheden.

Verder vraag ik mij af of in alle gevallen even duidelijk zal zijn of een regel vatbaar is voor beroep of juist niet. Weliswaar wordt in de toelichting op de Omgevingswet aangegeven dat bij en krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels zullen worden gesteld ‘met het oog op het duidelijk zichtbaar maken van die regels, zodat in de integrale verordening⁸⁰ deze regels direct herkenbaar zijn’,⁸¹ maar het antwoord op de vraag of een regel ‘in voldoende mate een concretiserend karakter

heeft om als appellabel te kunnen worden aange-merkt’,⁸² zal toch hoofdzakelijk afhangen van de reik-wijdte en het concrete rechtsgevolg van deze regel en niet van de rankschikking daarvan.⁸³ Dit zou in de prak-tijk meer dan eens tot onduidelijkheid kunnen leiden.⁸⁴

2.6 Gemeentelijk omgevingsplan

Aandacht verdient tot slot dat de Omgevingswet uit-drukkelijk spreekt van het *gemeentelijk* omgevingsplan. Anders dan onder de huidige Wro, is in de Omgevings-wet niet voorzien in een vergelijkbaar plan op het niveau van de provincie of van het Rijk. De rechtsfiguur van het inpassingsplan zal met de inwerkingtreding van de Omgevingswet dus, na een betrekkelijk kort bestaan, weer komen te vervallen. De betekenis daarvan voor de rechtspraktijk lijkt overigens beperkt te zijn, nu de pro-vincie en het Rijk op grond van de Omgevingswet wel bevoegd blijven om een projectbesluit te nemen. Dat is een bijzondere projectenprocedure waarbij gedeputeer-de staten of de minister van IenM, ter behartiging van een specifiek overheidsbelang door middel van een gestroomlijnde besluitvormingsprocedure, een besluit kunnen nemen dat alle benodigde toestemmingen kan bevatten om een bepaald project uit te voeren.⁸⁵ Een soort ‘superomgevingsvergunning’ dus, die zich in feite het beste laat vergelijken met een projectuitvoerings-besluit in de zin van artikel 2.10 e.v. Chw, met dien ver-stande dat gedeputeerde staten en de minister van IenM, afhankelijk van de omstandigheden, bevoegd worden om zo’n besluit te nemen.

3 De omgevingsvergunning

3.1 Inleiding

Hoofdstuk 5 van de Omgevingswet heeft betrekking op de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is niet alleen een ruimtelijk instrument, maar kent, reeds onder de Wabo, een ruimere strekking. Die strekking wordt onder de vigeur van de Omgevingswet alleen maar verruimd, omdat deze wet voorziet in een verdere integratie van toestemmingen in de omgevingsvergun-ning. Voor een heldere bespreking van de ruimtelijke mogelijkheden van de omgevingsvergunning onder de Omgevingswet is onvermijdelijk dat eerst ook enkele algemene opmerkingen over dit instrument worden gemaakt.

Hoofdstuk 5 opent vrij gewichtig met een artikel 5.1, dat bepaalt dat op grond van dat hoofdstuk slechts regels

76. MvT, Algemeen deel, p. 96-97.

77. MvT, Algemeen deel, p. 97.

78. MvT, Algemeen deel, p. 92.

79. Dergelijke regels worden meer dan eens aangevochten, zie bijv. ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201107107/1/T1/R4 en nr. 201112465/1/T1/R4 en ABRvS 11 januari 2012, nr. 201006685/1/R1.

80. Dit zal een typefout zijn, ingegeven door het oorspronkelijke voorne-men om (ook) op gemeentelijk niveau te werken met een omgevings-verordening.

81. MvT, Algemeen deel, p. 97.

82. Vgl. MvT, Algemeen deel, p. 92 en p. 180.

83. Zie ook Nijmeijer 2013, p. 301.

84. Om vergelijkbare redenen is er destijds, bij de invoering van de in de praktijk zo genoemde ‘Wet luchtkwaliteit’, die onder meer voorziet in de grondslag voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht-kwaliteit (NSL), voor gekozen om beroep tegen dit plan expliciet uit te sluiten. Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 4, p. 13. Zie ook W.J. Bosma, De betekenis van de programmatische aanpak van lucht-kwaliteit voor de rol van de belanghebbende, TO 2008, nr. 4, p. 136-145.

85. MvT, Algemeen deel, p. 99.

inhoudende een verbod om zonder een omgevingsvergunning een activiteit te verrichten worden gesteld, voor zover dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of voor zover het onderwerp niet op doelmatige of doeltreffende wijze met (algemene) regels als bedoeld in artikel 4.21 kan worden behartigd. Hoewel ongetwijfeld goed bedoeld, zal deze opmerking voor de dagelijkse praktijk geen of nauwelijks gevolgen hebben. De set omgevingsvergunningen die in dit hoofdstuk is opgenomen, komt namelijk goeddeels overeen met de omgevingsvergunningen die in hoofdstuk 2 van de Wabo zijn opgesomd. Artikel 5.2 laat zich goed vergelijken met het huidige artikel 2.1 Wabo, terwijl artikel 5.4 in belangrijke mate overeenkomt met het huidige artikel 2.2 van die wet, met dien verstande dat in deze artikelen niet langer wordt gerefereerd aan de uitvoering van projecten, maar aan het verrichten van activiteiten.⁸⁶ Een aantal omgevingsvergunningen is echter nieuw, terwijl een enkele omgevingsvergunning is komen te vervallen. Aan een aantal van deze omgevingsvergunningen zal in het navolgende aandacht worden geschonken.⁸⁷

3.2 Soorten omgevingsvergunningen

De omgevingsvergunning voor het verrichten van een locatieontwikkelingsactiviteit komt a priori onbekend voor, maar gezien de voorgaande opmerkingen over locatieontwikkelingsactiviteiten zal duidelijk zijn dat deze omgevingsvergunning in feite de rechtsopvolger van de omgevingsvergunning ex artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo is. Wat opvalt is dat uitsluitend wordt verboden om zonder een omgevingsvergunning een locatieontwikkelingsactiviteit te verrichten. Daaronder moet onder meer worden verstaan het gebruiken van een locatie in strijd met de locatieontwikkelingsregels van het omgevingsplan. Het voormalige artikel 7.10 Wro verbood uitdrukkelijk het laten gebruiken in strijd met het bestemmingsplan. Onder de Wabo werd het laten gebruiken in strijd met het bestemmingsplan niet uitdrukkelijk verboden, maar uit de memorie van toelichting bij die wet volgt dat de wetgever het laten gebruiken onverkort heeft willen verbieden.^{88,89} Uit de toelichting op de Omgevingswet blijkt dat echter niet duidelijk. Mede gezien de onduidelijkheid die ontstond na de inwerking-

trekking van de Wabo, zou het zinvol zijn als de wetgever op dit punt nog een nadere toelichting geeft.⁹⁰

Nieuwe loot aan de boom van het omgevingsvergunningenstelsel is de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit. Deze omgevingsvergunning is uiteraard het gevolg van het incorporeren van de Ontgrondingenwet in de Omgevingswet.

Eveneens nieuw is de omgevingsvergunning voor een zogenoemde 'beperkingengebiedactiviteit'. Een beperkingengebied is een gebied rondom een werk of object waarin vanwege de aanwezigheid van dat werk of object bijzondere regels gelden. Voorbeelden van zulke beperkingengebieden onder het huidige recht kunnen worden gevonden in de Waterwet, de Wet luchtvaart en de Mijnbouwwet.⁹¹ Voor het verrichten van een activiteit binnen zo'n gebied zal onder de Omgevingswet een omgevingsvergunning moeten worden verleend.

De vergunningplicht voor de 'Natura 2000-activiteit' en de 'flora- en fauna-activiteit' is eveneens een noviteit. Gezien de gekozen benaming van deze activiteiten zal het duidelijk zijn wat deze vergunningplicht inhoudt. Voor deze activiteiten geldt de bijzonderheid dat deze slechts omgevingsvergunningplichtig zijn voor zover deze activiteiten ook kunnen worden aangemerkt als een andere vergunningplichtige activiteit in artikel 5.2 lid 1 of 2, zoals bijvoorbeeld een bouwactiviteit in een Natura 2000-gebied. Is deze samenloop met een andere vergunningplichtige activiteit er niet, dan is voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit een afzonderlijke vergunning op grond van de Wet natuurbescherming vereist.⁹²

Anders dan artikel 2.1 lid 1 sub i Wabo, kent artikel 5.2 geen restcategorie omgevingsvergunningplichtige activiteiten meer die bij AMvB kunnen worden aangewezen.⁹³ Dat houdt verband met het voornemen om activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk via algemene regels te reguleren.⁹⁴

Aan artikel 5.3 werd hiervoor al kort aandacht geschonken. Dit artikel bepaalt dat het verboden is om een activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning in gevallen waarin dat bij het gemeentelijk omgevingsplan in andere regels dan locatieontwikkelingsregels is bepaald.⁹⁵ De locatieontwikkelingsregels zijn uitdrukkelijk van de werking van dit artikel uitgezonderd, omdat het verbod op het verrichten van een activiteit in strijd met locatieontwikkelingsregels al is neergelegd in artikel 5.2. Dit betekent dat van locatieontwikkelingsregels altijd kan worden afgeweken. Voor de andere regels in

86. MvT, Artikelsgewijs deel, p. 55.

87. Door de incorporatie van de Waterwet in de Omgevingswet zal voor de activiteiten waarvoor thans nog een Waterwetvergunning is vereist, onder de Omgevingswet een omgevingsvergunning vereist zijn. Omdat, zoals hiervoor al werd opgemerkt, in deze bijdrage niet zal worden ingegaan op de waterrechtelijke aspecten van de Omgevingswet, blijven deze omgevingsvergunningen verder onbesproken.

88. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 94. Zie ook ABRvS 29 juni 2011, AB 2011, 176 m.nt. A.G.A. Nijmeijer, BR 2011, 154 m.nt. W.J. Bosma.

89. Door de bestuursrechter wordt echter aangenomen dat een verbod tot het laten gebruiken wel in deze bepaling moet worden gelezen. Zie Vz. Rb. Den Bosch 30 december 2011, LJN BU9737 en impliciet ABRvS 18 juli 2012, nr. 201113228/1/A1.

90. Uit de definitie van locatieontwikkelingsactiviteit kan evenmin worden afgeleid dat hiermee tevens wordt bedoeld op het laten verrichten van deze activiteiten.

91. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 57.

92. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 59.

93. Zie hierover de annotatie van I.M. van der Heijden onder ABRvS 2 mei 2012, in BR 2012, 137.

94. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 59.

95. Vgl. art. 4.5 lid 2.

een omgevingsplan geldt dat niet, omdat dit afhankelijk is van de inhoud van het omgevingsplan. Artikel 4.5 lid 2 maakt het immers ook mogelijk om een absoluut verbod in een omgevingsplan op te nemen, mits dat in overeenstemming is met algemene regels.

Artikel 5.4 komt zogezegd in belangrijke mate overeen met het huidige artikel 2.2 Wabo. In dit artikel dient, in navolging van de Wabo, voor een aantal activiteiten een omgevingsvergunning te worden verleend, voor zover in een gemeentelijke verordening is bepaald dat voor deze activiteiten een bepaalde toestemming is vereist. Anders dan artikel 2.2 Wabo, heeft artikel 5.4 niet langer meer ook betrekking op toestemmingsvereisten in provinciale verordeningen. Volgens de toelichting is de achtergrond hiervan dat voor de provincie, anders dan voor de gemeente in relatie tot een gemeentelijk omgevingsplan, de plicht geldt om alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving op te nemen in de provinciale omgevingsverordening.⁹⁶

Voor vergunningenstelsels die op het niveau van de gemeente in het leven worden geroepen, kent de Omgevingswet dus in feite twee soorten omgevingsvergunningen: de omgevingsvergunning in de zin van artikel 5.3 en die in de zin van artikel 5.4. Het verschil tussen deze twee soorten omgevingsvergunningen is dat de omgevingsvergunningsplicht voor activiteiten in de zin van artikel 5.3 voortvloeit uit het omgevingsplan, terwijl die vergunningsplicht in geval van artikel 5.4 rechtstreeks voortvloeit uit de wet. In beide gevallen is er echter sprake van een facultatieve omgevingsvergunningsplicht: de gemeente kan in beide gevallen immers zelf kiezen of zij een omgevingsvergunningsplicht in het leven roept, door het vaststellen van een verordening respectievelijk een omgevingsplan waarin een vergunningenstelsel is opgenomen.

Indien de gemeente ervoor kiest om voor activiteiten als bedoeld in artikel 5.4 een vergunningenstelsel in het leven te roepen, dan vindt er van rechtswege, via de Omgevingswet, integratie in de omgevingsvergunning plaats. Kiest de gemeente er echter voor om voor activiteiten als bedoeld in artikel 5.3 een vergunningenstelsel in het leven te roepen, dan heeft zij bovendien de keuze om de vergunningsplicht, via de Omgevingswet, in de omgevingsvergunning te integreren. De gemeente kan zo'n vergunningsplicht immers in het omgevingsplan opnemen,⁹⁷ maar zij kan er ook voor kiezen om deze vergunningsplicht buiten het stelsel van de Omgevingswet te laten, door deze niet in een omgevingsplan, maar in een afzonderlijke gemeentelijke verordening op te nemen. Artikel 5.3 geeft immers uitsluitend een verbod om activiteiten zonder omgevingsvergunning te verrichten, voor zover dat bij een omgevingsplan is bepaald, terwijl er geen verplichting bestaat om zo'n verbod zon-

der meer in het omgevingsplan op te nemen. Dat lijkt wat haaks te staan op het uitgangspunt van volledige integratie. Bovendien komt het verschil tussen de omgevingsvergunning in de zin van artikel 5.3 en die in de zin van artikel 5.4 wat kunstmatig voor. In beide gevallen gaat het immers om activiteiten die niet mogen worden verricht zonder dat daarvoor eerst een omgevingsvergunning wordt verleend en waarbij de vergunningsplicht op gemeentelijk niveau is vastgesteld. Ik zie dan ook niet goed in waarom voor deze activiteiten verschillende soorten omgevingsvergunningen moeten worden gehanteerd. Dat maakt de regeling naar mijn mening onnodig gecompliceerd. Ten behoeve van de eenvoud zou het daarom wellicht beter zijn om de regelingen van artikel 5.3 en 5.4 aan te passen dan wel samen te voegen.⁹⁸

Opmerking verdient voorts dat het vereiste van onlosmakelijke samenhang onder de Omgevingswet zal komen te vervallen.⁹⁹ Hoewel op zichzelf terecht in de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat deze regeling in de praktijk tot de nodige hoofdbreken leidt,¹⁰⁰ terwijl het antwoord op de vraag of voor het verrichten van een bepaalde activiteit alle vergunningen zijn verleend, ook kan worden verkregen in een handhavingstraject, betekent dit wel dat de verantwoordelijkheid weer wordt teruggebracht bij de initiatiefnemer.¹⁰¹ Die verantwoordelijkheid ligt onder de Wabo goeddeels bij het bevoegd gezag, aangezien het bevoegd gezag moet beoordelen of een aanvraag voldoende compleet is om te kunnen worden vergund. Is verzuimd om voor een bepaalde activiteit vergunning aan te vragen, terwijl dat op grond van artikel 2.7 wel had moeten, dan zal de aanvrager in beginsel in de gelegenheid moeten worden gesteld om de aanvraag aan te vullen, dan wel zal de vergunning (uiteindelijk) moeten worden geweigerd. Onder de Omgevingswet zal dit uitgangspunt in belangrijke mate worden verlaten en zal de initiatiefnemer dus van geval tot geval moeten beoordelen of hij over de juiste vergunningen beschikt om zijn activiteit te mogen

96. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 60. Het verbod om activiteiten te verrichten zonder omgevingsvergunning, wanneer dat in de provinciale omgevingsverordening is bepaald, is neergelegd in art. 5.6.

97. Art. 4.5 lid 2.

98. Bijv. door de aanhef van art. 5.4 als volgt te herformuleren: 'Voor zover op grond van een bepaling in een gemeentelijke verordening of een omgevingsplan voor een activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving een vergunning of ontheffing is vereist, geldt die bepaling als een verbod om die activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning, onder meer als het een of meer van de volgende activiteiten betreft (...).'

99. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Chw zal het vereiste van de onlosmakelijke samenhang overigens al deels worden losgelaten, namelijk voor wat betreft de samenhang tussen de activiteiten 'afwijken van het bestemmingsplan' en 'bouwen'. Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 135, A. Wanneer dit wetsvoorstel tot wet zal worden verheven, zal het begrip 'onlosmakelijke activiteit' overigens in de Wabo worden gedefinieerd.

100. MvT, Algemeen deel, p. 100. Zie voor enkele voorbeelden: ABRvS 12 oktober 2011, M en R 2012, 86 m.nt. J.H.G. van den Broek en Rb. Assen 29 maart 2012, M en R 2013, 7 m.nt. E.R.M. Holtz-Russel.

101. De wetgever ziet dit overigens ook uitdrukkelijk onder ogen. Zie MvT, Algemeen deel, p. 101, waarin wordt aangegeven: 'Een aanvrager wordt wel nadrukkelijker zelf verantwoordelijk om er voor te zorgen dat hij over de vereiste vergunningen beschikt.'

verrichten.¹⁰² Dit vergt extra oplettendheid van initiatiefnemers en dat laat zich wat moeilijk rijmen met het uitgangspunt van ‘eenvoudig en beter’, dat gezien de brief van de minister van 28 juni 2011 aan de Omgevingswet ten grondslag wordt gelegd.¹⁰³

3.3 Toetsingskader(s)

De integratie van toetsingskaders was een van de meest wezenlijke wijzigingen die de Omgevingswet zou moeten brengen.¹⁰⁴ Hoewel het toetsingskader voor de vergunningplichtige activiteiten die zijn opgesomd in artikel 5.2 niet in de Omgevingswet is voorzien – de weigeringsgronden zullen ingevolge artikel 5.15 in een AMvB worden uitgewerkt – volgt uit de toelichting op dit artikel dat er van een geïntegreerd toetsingskader in ieder geval geen sprake zal zijn. Er zal, zo meldt deze toelichting, ‘per activiteit een op die activiteit toegesneden toetsingskader worden gegeven’. Hoewel met recht kan worden getwijfeld aan de realiteit en werkbaarheid van een geïntegreerd toetsingskader, is daarmee een van de hoofdredenen voor het vaststellen van een nieuwe Omgevingswet van tafel.

Voor zover de vergunningsplicht voor het verrichten van een activiteit is neergelegd in een omgevingsplan, een gemeentelijke of provinciale omgevingsverordening, een waterschapsverordening, enzovoort, wordt het toetsingskader in de betreffende regeling opgenomen.¹⁰⁵

3.4 Procedure en rechtsbescherming

Wat betreft de procedures en de rechtsbescherming ten aanzien van de omgevingsvergunning is er weinig nieuws te melden: de reguliere en de uitgebreide procedure blijven bestaan, terwijl de mogelijkheid van beroep in twee instanties wordt gehandhaafd. Dat is opmerkelijk, omdat het vereenvoudigen en verbeteren van procedures nu juist een van de doelstellingen van de Omgevingswet is.¹⁰⁶ Nieuw is wel dat in de Omgevingswet een flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag zal worden opgenomen.¹⁰⁷ Op grond hiervan kan een bestuursorgaan de bevoegdheid om op een aanvraag om omgevingsvergunning te beslissen, overdragen (delegeren) aan een ander bestuursorgaan, mits dat bestuursorgaan daarmee instemt. Het instemmingsvereiste is opgenomen om te voorkomen dat (lagere) bestuursorganen het vuile werk van andere (hogere) bestuursorganen moeten opknappen.¹⁰⁸ Dit heeft het opmerkelijke gevolg dat een publiekrechtelijk leerstuk een civielrechtelijke tint krijgt.¹⁰⁹ Eenmaal overgedragen, kan de bevoegdheid

om op een aanvraag om omgevingsvergunning te beslissen niet weer worden teruggehaald.¹¹⁰ Bovendien geldt dat wanneer een bestuursorgaan eenmaal bevoegd gezag is geworden, het in beginsel altijd het bevoegd gezag blijft.¹¹¹

4 Afronding

Na bestudering van de conceptteksten van de Omgevingswet en de memorie van toelichting blijft toch vooral de vraag hangen naar het nut en de noodzaak van de Omgevingswet. In de memorie van toelichting worden weliswaar valide argumenten aangedragen die een herziening van het omgevingsrecht zouden kunnen rechtvaardigen, maar of en hoe in deze behoefte wordt voorzien met de voorliggende conceptversie van de Omgevingswet, de hiervoor besproken instrumenten in het bijzonder, die toch in belangrijke mate overeenkomen met nu al bestaande instrumenten, wordt niet verder toegelicht. De verschillen tussen de bestaande instrumenten en de instrumenten die met de Omgevingswet worden geïntroduceerd, lijken mij bovendien onvoldoende om aan de doelstellingen van de Omgevingswet tegemoet te komen, terwijl, zoals hiervoor is toegelicht, deze verschillen in een aantal gevallen eerder tot een verslechtering dan een verbetering zullen leiden.

Weliswaar moet het nieuwe omgevingsrechtelijke kader waarvoor de Omgevingswet de aanzet geeft nog verder worden uitgewerkt,¹¹² maar het concept van het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt, geeft onvoldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat de Omgevingswet daadwerkelijk zal voorzien in een fundamentele herziening van het stelsel van het omgevingsrecht – zo dat al bestaat¹¹³ – zoals door de minister is beloofd. Het nu voorliggende concept van het wetsvoorstel is toch vooral een voortzetting van het bestaande kader dat in een ander jasje wordt gehesen, terwijl een aantal belangrijke uitgangspunten die voor de Omgevingswet waren geformuleerd, inmiddels is verlaten.¹¹⁴ Dat alles verdient niet het predicaat van een fundamentele herziening van het omgevingsrecht, laat staan dat de Omgevingswet door louter deze wijzigingen kan worden aangemerkt als ‘een van de grootste wetswijzigingstrajecten sinds de Tweede Wereldoorlog’.¹¹⁵

Om die reden betwijfel ik bovendien dat het omgevingsrecht met de Omgevingswet echt ‘eenvoudig beter’ zal worden. De wijzigingen en de (overgangsrechtelijke) problemen die daarmee gepaard gaan, zijn weliswaar voer voor juristen, maar initiatiefnemers en overheden zullen zich deze wijzigingen – wederom – eigen moeten

102. In art. 5.9 wordt dit positief gebracht door hierin te bepalen dat een aanvraag ‘naar keuze van de aanvrager’ op één of meer activiteiten betrekking kan hebben.

103. Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 40.

104. Zie noot 103.

105. Vgl. art. 5.16-5.20.

106. Zie MvT, Algemeen deel, hoofdstuk 1.3 e.v.

107. Art. 5.11.

108. MvT, Artikelsgewijs commentaar, p. 63.

109. Ik ken uit de praktijk overigens geen gevallen waarin een bevoegdheid ongewild en ongevraagd aan een ander bestuursorgaan werd overgedragen. De vraag is dus of er echt sprake is van een probleem dat met deze regeling zal worden opgelost.

110. Art. 5.11 lid 2.

111. Art. 5.12.

112. MvT, Algemeen deel, p. 17.

113. Zie O. Kwast, De Omgevingswet als stelsel voor het omgevingsrecht, TO 2012, nr. 1, p. 9-17.

114. Bijv. de integratie van toetsingskaders.

115. Handelingen II 2011/12, 33 118, nr. 5, p. 14.

maken, terwijl zij nog niet eens goed bekomen zijn van de stroom aan wetwijzigingen van de afgelopen jaren. Ik noem de Wro, de Waterwet, de Wabo en – binnenkort – de wijzigingen die in (onder meer) deze wetten worden doorgevoerd als gevolg van de inwerkingtreding van het hiervoor al genoemde wetsvoorstel dat beoogt de Chw permanent te maken. Dat ‘eigen maken’ zal zeker niet zonder slag of stoot gaan, niet in de laatste plaats omdat – alweer – moet worden gewend aan nieuw jargon. Ik kan daarom reeds nu al niet volledig uitsluiten dat, wanneer er weer een nieuwe politieke wind zal waaien, men tot de conclusie komt dat de Omgevingswet toch niet heeft gebracht wat men daar graag van had gehoopt, waardoor er – wederom – een nieuwe wet in het vooruitzicht zal worden gesteld.

Wat het omgevingsrecht naar mijn mening veel meer nodig heeft dan de Omgevingswet, de hiervoor besproken instrumenten in het bijzonder, is rust.¹¹⁶ Ik noem als voorbeeld de Onteigeningswet, een wet die mij nauw aan het hart ligt. Deze wet, die met recht bejaard kan worden genoemd, weet haar nut in de praktijk nog vrijwel dagelijks te bewijzen.¹¹⁷ Hoewel ook deze wet gedurende haar bestaan de nodige ingrepen heeft moeten ondergaan, is de kern daarvan gedurende de jaren (althans in ieder geval gedurende de afgelopen jaren) door de wetgever vrijwel ongemoeid gelaten. De praktijk bewijst dat daar niets mis mee is.

Na deze wat negatieve afrondende opmerkingen zou ik toch graag willen afsluiten met een positiever slotakkoord. Hoewel ik hiervoor vraagtekens heb geplaatst bij het nut en de noodzaak van de Omgevingswet, de hiervoor besproken instrumenten in het bijzonder, is het natuurlijk erg bijzonder om als een van de eersten, op basis van een daadwerkelijke tekst, daarover te mogen schrijven. Ik sluit daarom af met een dankwoord aan de redactie van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht, die mij deze kans heeft gegeven.

116. Zie ook J. Struiksma, *Moratorium op omgevingswetgeving dringend gewenst*, TBR 2010/12, p. 88-91.

117. Zie uitgebreid J.A.M.A. Sluysmans, *De vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken*, Den Haag: IBR, Stichting Instituut voor Bouwrecht 2011.