

Blik op de bruidsschat en ander overgangsrecht: wat geldt er tijdens de overgangsfase van de Omgevingswet?



De Omgevingswet is in aantocht en vervangt straks verreweg de meeste bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het overgangsrecht regelt de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel en bepaalt welke regels vanaf de invoering van de Omgevingswet op uw situatie van toepassing zijn. Het is belangrijk om daar kennis van te nemen, zodat u daar op kunt voorsorteren. In deze bijdrage sta ik stil bij de belangrijkste overgangsrechtelijke onderwerpen voor de praktijk. Wat gebeurt er met bestemmingsplannen zoals we die nu kennen en wat moet u weten over de bruidsschat?

1. Inleiding

Hoewel het debat over de exacte inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet nog moet worden gevoerd, heeft minister De Jonge recent aangegeven niet te willen vasthouden aan de invoeringsdatum van 1 juli 2022.¹ Binnenkort zal hij besluiten of de invoeringsdatum 1 oktober 2022 of 1 januari 2023 wordt. Nog maar enkele maanden te gaan dus voor het echt zover is en daarom de hoogste tijd om eens nader stil te staan bij het overgangsrecht dat moet zorgen voor een goede overgang van het oude naar het nieuwe stelsel.²

Zoals Arjen de Snoo recent in dit tijdschrift opmerkte, is er vanuit de private sector tot nu toe nauwelijks aandacht geweest voor de Omgevingswet.³ En al helemaal niet voor een onderwerp als het overgangsrecht dat snel te juridisch-technisch wordt gevonden, maar in de uitvoeringspraktijk de komende jaren een grote rol zal gaan spelen. Door de invoering van de Omgevingswet verhuist namelijk regelgeving over een aantal onderwerpen van rijksniveau naar gemeenten en waterschappen. Iedere gemeente stelt daarvoor een nieuw omgevingsplan op (en waterschappen een waterschapsverordening⁴). Deze

plannen liggen echter nog niet klaar op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.⁵ Je kunt als gemeente namelijk pas een omgevingsplan ter inzage leggen en vaststellen na inwerkingtreding van de Omgevingswet.⁶ Om te voorkomen dat een rechtsvacuüm ontstaat, ontvangt iedere gemeente bij invoering van de Omgevingswet een 'bruidsschat': een set rijksregels die automatisch deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan dat dan van rechtswege ontstaat. Gemeenten mogen deze regels overnemen, wijzigen of schrappen in het op te stellen omgevingsplan. In de eerste periode na inwerkingtreding van de Omgevingswet, de zogenoemde overgangsfase die naar verwachting tot eind 2029 duurt, gelden echter de bruidsschatregels en ook ander overgangsrecht dat de rechtsgeldigheid van besluiten regelt en op grond waarvan lopende procedures worden afgehandeld.

Al deze regels zullen leiden tot praktische vragen in de uitvoeringspraktijk. In deze bijdrage ga ik in op de belangrijkste aspecten van het overgangsrecht zoals dat vanaf de invoering van de Omgevingswet geldt. In par. 2 lees u wat er vanaf die datum in het gemeentelijk omgevingsplan staat (en wat niet). In par. 3 ga ik in op de vraag wat er gebeurt met regels die nu nog in bestemmingsplannen (en soortgelijke ruimtelijke instrumenten) staan en de lopende procedures hierover. Ook sta ik stil bij de vraag in welke gevallen het oude stelsel ook na invoering van de Omgevingswet van toepassing blijft. Daarna ga ik in par. 4 in op de bruidsschat waarmee gemeenten aan de slag moeten. Ik sluit af met een conclusie.

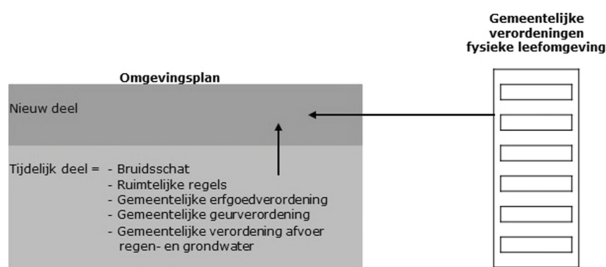
2. Wat staat er in het omgevingsplan op de invoeringsdatum?

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdwijnt het bestemmingsplan als instrument voor een goede ruimtelijke ordening. Waar gemeenten op dit moment nog meerdere bestemmingsplannen hebben voor hun grondgebied, geldt vanaf dat moment dat iedere gemeente van rechtswege één omgevingsplan heeft. Dat omgevings-

* Mr. H.W. Dekker is advocaat bij Wijn & Stael Advocaten in Utrecht. Dank is verschuldigd aan Shanna Derksen voor het meelesen met een conceptversie van dit artikel.

1. Kamerbrief van 1 februari 2022 met kenmerk 2022-0000057606, te raadplegen via: rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/01/kamerbrief-over-inwerkingtreding-omgevingswet.
2. Gemakshalve spreek ik van het 'oude' stelsel als ik het huidige regelgevende kader voor de fysieke leefomgeving bedoel, dus de Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht e.d., en van het 'nieuwe' stelsel als ik doel op de Omgevingswet.
3. A. de Snoo, 'Tijd voor een fundamentele herziening van de Omgevingswet', *VGR* 2021, afl. 4, p. 122.
4. In deze bijdrage concentreer ik mij op het omgevingsplan en laat ik het deel van de bruidsschat dat betrekking heeft op de waterschapsverordening verder buiten beschouwing.
5. De provincies hebben afgesproken dat de omgevingsverordeningen wel klaar moeten zijn wanneer de Omgevingswet ingaat. Bestaande provinciale verordeningen gelden vanaf dat moment niet meer. Er is geen overgangsrecht voor provinciale verordeningen, deze vallen daarom buiten de reikwijdte van dit artikel.
6. Artikel 22.3 Omgevingswet.

plan zal bij de inwerkingtreding van de wet uit twee delen bestaan: een tijdelijk deel en een nieuw deel. Op de afbeelding hieronder zijn beide delen van het omgevingsplan weergegeven, alsmede de regels die een transitie naar het nieuwe deel moeten maken.⁷



Het tijdelijke deel is, zoals de naam aangeeft, tijdelijk van aard en hoeft tot een nader te bepalen tijdstip niet te voldoen aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.⁸ Het nieuwe deel is, zoals te zien is, nagenoeg leeg en zullen gemeenten na de inwerkingtreding gaan invullen via de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet. Het tijdelijke deel bestaat grofweg uit twee onderdelen:

1. oude ruimtelijke regels (uit onder meer de bestemmingsplannen) en regels uit bepaalde gemeentelijke verordeningen;⁹
 2. de door het Rijk toegevoegde bruidsschat.¹⁰
- Op beide onderdelen zal ik hierna in par. 3 en 4 ingaan.

De oude ruimtelijke regels uit bestemmingsplannen kunnen op onderdelen in strijd zijn met de bruidsschat, bijvoorbeeld in het geval van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van de Crisis- en herstelwet waarbij is afgeweken van bepalingen bij of krachtens de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. Om die reden is door de wetgever bepaald dat de door het Rijk toegevoegde bruidsschatregels dan niet van toepassing zijn. De oude regels uit de bestemmingsplannen gaan dus vóór.¹¹

2.1. Wat staat er nog niet in het omgevingsplan op de invoeringsdatum?

De regels uit de meeste gemeentelijke verordeningen komen niet automatisch in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Het gaat bijvoorbeeld om de ligplaatsenverordening, kapverordening of de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Het Omgevingsbesluit bepaalt welke regels van de bestaande gemeentelijke verordeningen uiteindelijk naar het omgevingsplan moeten worden

overgezet.¹² Dat zijn regels die dus niet in verordeningen mogen achterblijven. Gemeenten hebben tot eind 2029 de tijd om de regels uit deze verordeningen om te zetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan als zij deze regels willen voortzetten. Op de invoeringsdatum gelden deze lokale verordeningen dus nog apart van het tijdelijke omgevingsplan. Ze worden pas onderdeel van het omgevingsplan als ze door de gemeente in het nieuwe deel worden opgenomen. De Omgevingswet staat er niet aan in de weg om onderwerpen die nu in gemeentelijke verordeningen staan per locatie of in één keer voor het hele gemeentelijke grondgebied op te nemen in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

2.2. Wat komt nooit in het omgevingsplan te staan?

Daarnaast bepaalt de wetgever ook welke regels gemeenten nooit in het omgevingsplan mogen opnemen. Zo mogen regels met een ander onderwerp of motief dan de fysieke leefomgeving of regels die niet gaan over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan worden opgenomen.¹³ Denk aan het instrumentarium uit hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet 2014 waarmee gemeenteraden via hun huisvestingsverordening invloed kunnen uitoefenen op wijzigingen van woonruimte. Het motief hiervoor is om schaarste op de woningmarkt te kunnen reguleren. Ook regels over onderwerpen die in andere regelgeving uitputtend zijn geregeld horen in het omgevingsplan niet thuis.¹⁴ Daarnaast bepaalt het Omgevingsbesluit dat bepaalde regels die gebaseerd zijn op de Gemeentewet niet in het omgevingsplan komen.¹⁵ Het gaat dan bijvoorbeeld om regels die (deels) wel betrekking kunnen hebben op de fysieke leefomgeving maar die hoofdzakelijk worden gesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid (de zogenoemde burgemeestersbevoegdheden). In de VNG-handreiking ‘Verordeningen en het omgevingsplan’ wordt hier nader op ingegaan.¹⁶

3. Ruimtelijke regels in het tijdelijke omgevingsplan

De ruimtelijke regels die nu in bestemmingsplannen staan, blijven ook na invoering van het nieuwe stelsel gelden als onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. In een bestemmingsplan aangewezen bestemmingen of voorlopige bestemmingen¹⁷ gelden na inwerkingtreding van de Omgevingswet als in een omgevingsplan toegedeelde functies aan locaties.¹⁸

De wetgever heeft verschillende voorzieningen getroffen om ‘oude’ bestemmingsplanregels in te passen in het

7. Bron: iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofddijnen/tijdelijk-deel-omgevingsplan-overgangsfase-eind/.

8. Artikel 22.5 lid 1 Omgevingswet.

9. Welke dit precies zijn volgt uit artikel 22.1 Omgevingswet en artikel 4.6 Invoeringswet Omgevingswet. Denk aan bestemmingsplannen en beheersverordeningen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, maar ook aan experimentele bestemmingsplannen op grond van de Crisis- en herstelwet en regels uit de archeologieverordening, geurverordening en de verordening afvoer regen- en grondwater.

10. Aldus artikel 22.2 Omgevingswet en artikel 7.1 Invoeringsbesluit Omgevingswet.

11. Aldus artikel 22.1 lid 1 Invoeringsbesluit Omgevingswet.

12. Zie artikel 2.1 lid 1 Omgevingsbesluit.

13. Artikel 1.2 en 2.4 Omgevingswet.

14. Artikel 1.4 Omgevingswet.

15. Artikel 2.1 lid 2 Omgevingsbesluit.

16. vng.nl/sites/default/files/2020-12/verordeningen-en-het-omgevingsplan_20201217.pdf.

17. Volgens artikel 3.1 en 3.2 Wro.

18. Als bedoeld in artikel 4.2 Omgevingswet.

nieuwe stelsel. Zo worden regels over het bestaan van een binnenplanse afwijkbevoegdheid gelijkgesteld met beoordelingsregels voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit¹⁹ en een in het bestemmingsplan opgenomen bevoegdheid om nadere eisen te stellen gelijkgesteld met een bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften.²⁰ Daarnaast worden wijzigings- en uitwerkingsregels omgevormd tot een beoordelingskader voor vergunningen voor een omgevingsplanactiviteit voor bouwwerken.²¹

Wel is het zo dat in het tijdelijke deel van het omgevingsplan geen aanpassingen kunnen plaatsvinden, het wordt als het ware ‘bevroren’.²² Het is na invoering van het nieuwe stelsel voor gemeenten dus niet meer mogelijk om de in huidige bestemmingsplannen vastgelegde regels aan te passen (behoudens de situatie die ik in par. 3.2 beschrijf). Wat dit in de praktijk betekent, zal ik in de volgende paragraaf toelichten.

3.1. Ruimtelijke regels alleen tegelijk aanpassen

Het omzetten van regels vanuit het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan kan per locatie. De ruimtelijke regels voor een locatie kunnen daardoor alleen gezamenlijk komen te vervallen. Als een projectontwikkelaar op een bestaand bedrijfsperceel woningbouw wil realiseren of een leegstaand kantorencomplex wil omvormen tot multifunctioneel gebouw en dit past niet in het tijdelijke deel, dan zal vanaf invoering van de Omgevingswet voor de gehele locatie een nieuw omgevingsplan moeten worden vastgesteld²³ waarin de ruimtelijke regels (ook de regels die op zichzelf niet gewijzigd hoeven te worden om de ontwikkeling mogelijk te maken, zoals bijvoorbeeld bouwregels) in hun geheel worden vervangen.²⁴ Hiervoor gelden dan de vereisten die bij krachtens de Omgevingswet zijn gesteld, zoals het vereiste dat het omgevingsplan de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Tevens moet dan voldaan worden aan de instructieregels van het Rijk (Besluit kwaliteit leefomgeving) en de provincie (omgevingsverordening).

Het is vanaf invoering van het nieuwe stelsel dus niet meer mogelijk om voor een locatie een ruimtelijke regel te schrappen (bijvoorbeeld een gebruiksregel) en tegelijkertijd andere ruimtelijke regels voor diezelfde locatie te

behouden. Wanneer dat mogelijk zou zijn, zou dat tot gevolg hebben dat voor een locatie een deel van het bestemmingsplan komt te vervallen en een ander deel van het bestemmingsplan van kracht blijft. Dat is niet de bedoeling. Er moet als het ware een nieuw stukje omgevingsplan worden opgesteld dat de ruimtelijke regels uit het tijdelijke deel geheel vervangt. De bevoegdheid daartoe berust, net als nu met de vaststelling van een bestemmingsplan, bij de gemeenteraad, maar artikel 2.8 Omgevingswet maakt het mogelijk dat de raad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeert aan het college van burgemeester en wethouders.²⁵ Voor het wijzigen van een omgevingsplan moet een gemeente altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure volgen.²⁶ Het is mijn verwachting dat deze nieuwe werkwijze, die voor alle betrokkenen en dus ook voor het bevoegd gezag wettelijk zal zijn, zeker in de beginfase tot de nodige vertraging bij de vaststelling van omgevingsplannen en dus ook tot vertraging in de uitvoering van projecten zal leiden.

3.2. Lopende procedures over bestemmingsplannen

Voor bovengenoemde situatie, waarin het tijdelijke omgevingsplan als het ware is ‘bevroren’, geldt een belangrijke uitzondering: lopende procedures over bestemmingsplannen (of andere ruimtelijke plannen) kunnen ertoe leiden dat de inhoud van het tijdelijke deel van het omgevingsplan nog wél wijzigt.

Voor lopende procedures geldt namelijk dat ze worden afgerond op basis van het oude recht. Als er vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerpbesluit tot vaststelling van een bestemmingsplan ter inzage ligt of heeft gelegen, geldt het oude recht tot het besluit van kracht is geworden.²⁷ Het instellen van beroep heeft geen schorsende werking en een toegewezen schorsingsverzoek heeft alleen betrekking op dat deel van het bestemmingsplan, waarvoor het verzoek is toegewezen. De rest van het plan treedt na afloop van de beroepstermijn dus in werking en gaat voor de uitvoeringspraktijk gelden als deel van het omgevingsplan waaraan aanvragen voor omgevingsvergunningen zullen worden getoetst. Alleen het door de bestuursrechter geschorste deel van het bestemmingsplan blijft gedurende de beroepsprocedure nog gelden als een bestemmingsplan en de daarvoor geldende regels onder het oude recht. Een eventueel onderliggend

19. Zie artikel 22.10 Omgevingswet.

20. Artikel 22.11 Omgevingswet.

21. Artikel 22.32 van de bruidsschat, te vinden in hoofdstuk 7 Invoeringsbesluit Omgevingswet (*Stb.* 2020, 400, p. 631). Maar let op: wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten die onderdeel zijn van een bestemmingsplan, kunnen alleen worden gebruikt als beoordelingskader bij vergunningverlening voor het verrichten van de bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het bouwwerk. Niet voor andere activiteiten.

22. *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 100.

23. Of een omgevingsvergunning moeten worden verleend voor het buitenplans afwijken van het omgevingsplan (kortweg buitenplanse opa genoemd).

24. Artikel 22.6 Omgevingswet.

25. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, binnen welke termijn. Uit de toelichting bij de Omgevingswet lijkt te volgen dat gebruik kan worden gemaakt van de delegatiemogelijkheid zodra de Omgevingswet in werking treedt. Als voorbeeld wordt genoemd dat de raad in zijn omgevingsvisie een transformatiegebied kan aanwijzen en het college bij delegatiebesluit kan opdragen om het omgevingsplan al dan niet in fases zodanig te wijzigen dat de transformatie zonder afwijkingsvergunning wordt gerealiseerd (zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 404).

26. Aldus artikel 16.30 Omgevingswet.

27. Dit staat in artikel 4.6 lid 2 Invoeringswet Omgevingswet.

voorafgaand bestemmingsplan geldt dan volgens het overgangsrecht als onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan.²⁸

De beroepsprocedure tegen een bestemmingsplan dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet onherroepelijk is geworden, wordt conform het oude recht doorlopen.²⁹ Na de uitspraak van de bestuursrechter treedt het eerder geschorste deel van het bestemmingsplan alsnog in werking als onderdeel van het omgevingsplan. Als de uitspraak leidt tot vernietiging van (een onderdeel van) een bestemmingsplan, dan geldt in de plaats daarvan het oude, onderliggende bestemmingsplan als onderdeel van het omgevingsplan.³⁰ Het gemeentebestuur kan de door de bestuursrechter vernietigde onderdelen in gewijzigde vorm en met inachtneming van de uitspraak opnieuw vaststellen als een wijziging van het omgevingsplan. Dit is de enige wijze waarop het 'bevroren' omgevingsplan van rechtswege nog gewijzigd kan worden.

3.3. *Tot welk moment kan nog met oud recht worden gewerkt?*

Uit het bovenstaande volgt dat met de komst van de Omgevingswet de spelregels op het gebied van de ruimtelijke besluitvorming aanzienlijk zullen veranderen. Een projectontwikkelaar of gemeente die voorziet dat op korte termijn (beperkte) wijzigingen in een bestemmingsplan noodzakelijk zijn vanwege een nieuw initiatief en die wil voorkomen dat hiervoor een nieuw omgevingsplan moet worden vastgesteld dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet, doet er verstandig aan om vóór die tijd in actie te komen, zodat het oude recht van toepassing blijft. Dat kan op twee manieren.

3.3.1. Vergunningaanvraag indienen vóór invoering van de Omgevingswet

Allereerst kan door een initiatiefnemer een vergunningaanvraag worden ingediend bij het bevoegd gezag. Het overgangsrecht regelt dat voor besluiten op aanvraag, zoals een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan, geldt dat wanneer de aanvraag is ingediend vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet (dus uiterlijk op 30 september of 31 december 2022, afhankelijk van de keuze die minister De Jonge maakt) het oude recht van toepassing blijft tot het besluit onherroepelijk is.³¹ Dat betekent dat de volledige procedure wordt doorlopen en gevolgd conform de huidige wet- en regelgeving, zowel qua procedurele stappen als qua inhoudelijke toetsing. Omgevingsvergunningen die zijn verleend op basis van het oude recht worden in beginsel van

rechtswege een omgevingsvergunning op basis van de Omgevingswet.³² Gedurende de overgangsfase geldt niet de plicht voor gemeenten om het omgevingsplan binnen vijf jaar in overeenstemming te brengen met verleende omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.³³ Met een vóór invoering van de Omgevingswet aangevraagde omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan, kan een initiatiefnemer dus in elk geval tot eind 2029 vooruit. Omdat voorzienbaar is dat deze regel in september dan wel december 2022 tot een toename van vergunningaanvragen zal leiden, zullen de doorlooptijden bij bevoegde gezagen vanaf dat moment waarschijnlijk sterk oplopen.³⁴

Wie een zekere mate van snelheid wenst te behouden bij de uitvoering van een project, kan daarom beter niet te lang meer wachten met het indienen van een aanvraag. Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moet de aanvrager van een omgevingsvergunning er zorg voor dragen dat alle onlosmakelijke activiteiten in één keer worden aangevraagd. Dat geldt echter niet voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan, deze kan voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten (zoals het bouwen) worden ingediend.³⁵ Dit zorgt ervoor dat een initiatiefnemer nog niet hoeft te beschikken over een definitief ontwerpplan dat tot in detail is uitgewerkt voordat een vergunningaanvraag kan worden gedaan. Een voorlopig ontwerp op grond waarvan kan worden beoordeeld of sprake is van een goede ruimtelijke ordening is voldoende. Het overgangsrecht vereist bovendien niet dat op 30 september dan wel 31 december 2022 een *complete* vergunningaanvraag is ingediend, zodat gemeenten in zoverre initiatiefnemers dus eerst nog een herstelmogelijkheid moeten bieden om de aanvraag aan te vullen.³⁶ Die aanvulling is echter niet van de ene op de andere dag gereed. Er zal in ieder geval een ruimtelijke onderbouwing moeten worden opgesteld waaruit blijkt dat de afwijking van het bestemmingsplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.³⁷ Mogelijk zullen hiervoor onderzoeken (bijvoorbeeld op het gebied van parkeren, bezonning en milieuzonering) moeten worden uitgevoerd. Ook kan het gemeentelijk beleid vereisen dat er eerst participatie plaatsvindt. Het kost dus tijd om tot een goed onderbouwde aanvraag te komen. Initiatiefnemers moeten er daarom in hun planning ook rekening mee houden dat zij tijdig met de voorbereidingen beginnen. Het kan anders zomaar zijn dat zij hun aanvraag niet tijdig kunnen aanvullen, waardoor deze buiten behandeling wordt gesteld en een nieuwe aanvraag alsnog aan de vereisten van de Omgevingswet getoetst moet worden.

28. *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 461.

29. Artikel 4.6 lid 3 Invoeringswet Omgevingswet.

30. *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 461.

31. Artikel 4.3 Invoeringswet Omgevingswet.

32. Artikel 4.13 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet.

33. Artikel 22.5 lid 2 Omgevingswet. Ook na de overgangsfase staat er overigens geen sanctie op het niet tijdig actualiseren van het omgevingsplan, zie artikel 4.17 Omgevingswet.

34. In de Kamerbrief over de voortgang van de Omgevingswet van 14 december 2021 wordt door demissionair minister Ollongren opgemerkt dat het niveau van dienstverlening rondom de datum van inwerkingtreding tijdelijk een dip zal kennen, zie p. 11.

35. Aldus artikel 2.7 lid 1 tweede volzin Wabo.

36. Op grond van artikel 4:5 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

37. Artikel 2.12 lid 1 Wabo vereist dit.

3.3.2. Ontwerpbesluit ter inzage leggen vóór invoering van de Omgevingswet

Een andere route die kan worden bewandeld is die van een bestemmingsplanherziening. Zoals ik hiervoor in par. 3.2 opmerkte, geldt dat het oude recht van toepassing is als het ontwerpbesluit tot wijziging van het bestemmingsplan vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd. Ook hiervoor geldt echter dat een ontwerpbesluit niet van de ene op de andere dag tot stand komt en dat projectontwikkelaars of gemeenten haast zullen moeten maken met de benodigde voorbereidingen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen nog een complicerende factor vormen. Een nieuwe raad kan mogelijk anders tegen een ontwerpbesluit aankijken.

Wanneer het initiatief voor een bestemmingsplanherziening bij een projectontwikkelaar ligt, zal doorgaans eerst een principeverzoek moeten worden ingediend om te vernemen of het bevoegd gezag – al of niet onder voorwaarden – bereid is om medewerking te verlenen. Na een positieve reactie kan het ontwerpplan worden voorbereid en kunnen de benodigde onderzoeken worden uitgevoerd. De gemeente zal vooroverleg moeten voeren met de wettelijke vooroverlegpartners (provincie, waterschap). Soms is vereist dat het voorontwerp ter inspraak wordt aangeboden.³⁸ Het plan moet ook financieel haalbaar zijn en de kosten zal de gemeente op de initiatiefnemer willen verhalen. Voordat de gemeente zal willen overgaan tot de inhoudelijke toetsing van het plan, zal de gemeente zekerheid willen hebben over de kosten. Partijen zullen hier (civielrechtelijke) afspraken over moeten maken. Al met al kost deze voorbereidende fase al gauw negen tot twaalf maanden. Het is voor wijzigingsplannen die nog niet in voorbereiding zijn dus maar de vraag of het inslaan van deze weg nog op tijd tot het gewenste resultaat zal leiden. Veel gemeenten hebben daarom een uiterlijke datum bepaald waarop een bestemmingsplanherziening moet zijn gevraagd³⁹ of sturen reeds op het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning en nemen geen nieuwe aanvragen voor een bestemmingsplanherziening meer in behandeling.⁴⁰ Zij kunnen anders niet garanderen dat het ontwerpbesluit tijdig ter inzage wordt gelegd. Het is de vraag of deze werkwijze nog wordt aangepast nu de inwerkingtreding van de Omgevingswet verder is uitgesteld.

4. De bruidsschat in het tijdelijke omgevingsplan

Zoals gezegd staan in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, naast de ruimtelijke regels, ook de regels van de bruidsschat. De Omgevingswet⁴¹ en het Invoeringsbesluit Omgevingswet⁴² regelen dat aan het tijdelijke deel hoofdstuk 1 en hoofdstuk 22 worden toegevoegd die bestaan uit bruidsschatregels. Bij invoering van de Omgevingswet heeft iedere gemeente dus een tijdelijk omgevingsplan waarin van rechtswege in hoofdstuk 1 begrippen en in hoofdstuk 22 regels zijn geplaatst. Belangrijk daarbij is dat niet alle regels uit de bruidsschat voldoen aan de eisen van de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).⁴³

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het de taak van gemeenten om te bezien of zij deze bruidsschatregels ook in het nieuwe deel van het omgevingsplan willen opnemen. Initiatiefnemers dienen er dus rekening mee te houden dat zij vanaf dat moment in iedere gemeente te maken kunnen krijgen met aan de lokale situatie aangepaste regels. Dit maakt dat het er voor landelijk opererende ontwikkelaars niet bepaald eenduidiger en overzichtelijker op wordt. Voordeel is wel dat de wetgever heeft aangegeven dat de verplaatsing van bruidsschatregels van het tijdelijke naar het nieuwe deel van het omgevingsplan plaats moet vinden bij een besluit tot wijziging van het omgevingsplan.⁴⁴ Waar het nu zo is dat de in de bruidsschatregels vervatte normen gelden voor eenieder en niet afhankelijk zijn van tijd of plaats zodat daartegen geen beroep bij de bestuursrechter openstaat,⁴⁵ kunnen tegen deze regels straks wél rechtsmiddelen worden aangewend.⁴⁶ Het is dus zaak om goed in de gaten te houden wat er in gemeenten gebeurt op dit gebied en zonodig tijdig in actie te komen tegen het laten vervallen of wijzigen van bruidsschatregels. Het is mijn verwachting dat vanwege de uiteenlopende belangen van initiatiefnemers, omwonenden en milieustichtingen, er altijd wel een partij gebruik zal willen maken van de mogelijkheid om daartegen in rechte op te komen.

4.1. Waar komen de regels in de bruidsschat vandaan?

De bruidsschatregels komen uit verschillende besluiten en regelingen die we kennen uit het huidige stelsel, zoals het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling milieubeheer,⁴⁷ het Besluit omgevingsrecht, het Bouwbesluit 2012 en de Woningwet. De bruidsschatregels zijn niet altijd identiek aan de regels uit het huidige stelsel, omdat ze moeten worden aangepast aan de terminologie van de

38. Of en via welke procedure er inspraak over een voorontwerp gegeven kan worden, is geregeld in de inspraakverordening van elke gemeente.

39. De gemeente Oosterwijk bijvoorbeeld heeft deze datum gesteld op 1 februari 2022: oosterwijk.nl/nieuws/actueel/artikel/gewijzigde-behandeling-van-ruimtelijke-plannen-door-de-inwerkingtreding-omgevingswet.

40. Zie bijvoorbeeld de gemeente Utrechtse Heuvelrug die vanaf 1 december 2021 stuurt op een vergunningaanvraag: heuvelrug.nl/1-juli-2022-nieuwe-invoeringsdatum-van-de-omgevingswet.

41. Zie de grondslag in artikel 22.2 Omgevingswet.

42. Artikel 7.1 Invoeringsbesluit Omgevingswet bepaalt dat de in hoofdstuk 7 genoemde regels deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

43. Dit betreft met name de regels voor geur, geluid en trillingen.

44. *Stb.* 2020, 400, p. 1170.

45. Zie artikel 8:3 lid 1 onder a Awb.

46. Tegen een omgevingsplan kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

47. De verhuistabel rijksregels - bruidsschat (te raadplegen via iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/totstandkoming/invoeringsspoor-omgevingswet/bruidsschat/onderdelen-bruidsschat-omgevingsplan/bruidsschat-milieubelastende-activiteiten/) geeft aan waar in de bruidsschat de overgedragen rijksregels uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling staan.

Omgevingswet, maar zijn wel gelijkwaardig. Het betreft voornamelijk regels waarbij de locatie bepaalt of gemeenten ze moeten stellen of niet.

Globaal worden er voor gemeenten drie zaken geregeld in de bruidsschat: regels op het gebied van bouwen, regels voor milieubelastende activiteiten en regels voor overige activiteiten. Ik zal hierna op de regels voor bouwen en milieubelastende activiteiten ingaan, omdat deze voor de praktijk het meest relevant zijn. Daarbij geldt dat ik enkel in algemene zin een aantal opmerkingen maak, omdat een uitvoerige beschouwing van deze twee onderwerpen het bestek van dit artikel te buiten gaat.

4.2. Wat regelt de bruidsschat over bouwen?

De omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, zoals we die nu kennen onder de Wabo, verdwijnt per invoering van het nieuwe stelsel. Onder de Omgevingswet wordt de activiteit bouwen opgesplitst in een bouwactiviteit en een omgevingsplanactiviteit, waarvoor twee aparte vergunningen nodig zijn: een bouwtechnische vergunning⁴⁸ en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit (de ruimtelijke kant van het bouwen).⁴⁹ Deze scheiding wordt ook wel ‘de knip’ genoemd. Op de bouwtechnische vergunningplicht ga ik hier verder niet in. De regels voor ruimtelijke bouwactiviteiten staan in de ruimtelijke regels én in de bruidsschat van het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

De regels voor ruimtelijke bouwactiviteiten in de bruidsschat komen voort uit het evenwichtig toedelen van functies aan locaties. Aspecten daarbij zijn onder andere stedenbouwkundige en landschappelijke waarden, archeologie en monumentenzorg en het milieu. Regels in het omgevingsplan over ruimtelijke bouwactiviteiten geven aan of een bouwwerk op een locatie gebouwd mag worden en zo ja, onder welke randvoorwaarden (bijvoorbeeld bouwhoogte of bouwvlak) en stellen grenzen aan het gebruik van een bouwwerk (bijvoorbeeld om te voorkomen dat de gezondheid van bewoners door overbewoning in het geding komt). Ruimtelijke bouwregels in het omgevingsplan kunnen naast concrete regels voor bijvoorbeeld bouwhoogten bestaan uit vergunningplichten, meldingsplichten en/of informatieplichten. Door ‘de knip’ wordt de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit niet langer op rijksniveau vormgegeven.

4.2.1. Vergunningplicht

Afdeling 22.2 van de bruidsschat voorziet elk omgevingsplan van een binnenplanse vergunningplicht voor de activiteiten het bouwen van een bouwwerk (let wel: het gaat dan om de ruimtelijke aspecten zoals het uiterlijk of de locatie van het bouwwerk), het in stand houden en gebruiken van een bouwwerk.⁵⁰ De vergunningplicht is vergelijkbaar met de vergunningplicht uit de Wabo.⁵¹ In de bruidsschat staat ook welke aanvraagvereisten en beoordelingsregels gelden. Zo regelt artikel 22.29 lid 1 dat de vergunning alleen wordt verleend indien het bouwplan niet in strijd is met de regels uit het omgevingsplan over het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken, en niet in strijd is met de redelijke eisen van welstand, beoordeeld volgens de criteria van de welstandsnota. Het is aan gemeenten om deze regeling desgewenst aan te passen aan eigen beleidswensen en locatiespecifieke omstandigheden. Dat betekent dat de vergunningstelsels in de omgevingsplannen van de verschillende gemeenten van elkaar zullen gaan verschillen.

Gemeenten kunnen de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit uit de bruidsschat na inwerkingtreding van de Omgevingswet ook laten vervallen. Hoewel het positief lijkt dat in dat geval minder vaak een omgevingsvergunning is vereist, zal dat in de praktijk lang niet altijd zo worden ervaren. Het grote voordeel dat van de verkrijging van een omgevingsvergunning uitgaat is immers de rechtszekerheid. De initiatiefnemer weet dan dat zijn aanvraag is getoetst aan het regelgevend kader en daarmee akkoord is bevonden. Als wordt gebouwd overeenkomstig de verleende vergunning, dan kan de gemeente achteraf niet handhavend optreden. Ook kan de vergunning worden getoond aan de kredietverstrekker voor de financiering van het bouwplan of aan eventuele rechtsopvolgers.

Als een gemeente straks bij het omzetten van de bruidsschatregels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan bepaalt dat de vergunningplicht vervalt, is echter de vraag hoe een initiatiefnemer die zekerheid dan verkrijgt. Een door de Eerste Kamer aangenomen motie van senator Nicolai om, conform het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State,⁵² een conformiteitsverklaring in te voeren⁵³ is door de wetgever niet overgenomen. Het argument daarvoor is dat een conformiteitsverklaring weer een nieuw juridisch instrument zou vormen met een eigen procedurele regeling van een aanvraag, indienvereisten, bevoegd gezag, beslistermijn en rechtsbe-

48. Artikel 5.1 lid 2 onder a Omgevingswet legt de basis voor de vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit. Bouwactiviteiten die voor de technische toets vergunningplichtig zijn, staan in artikel 2.15d en 2.15da Besluit bouwwerken leefomgeving.

49. Artikel 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet regelt dat voor een omgevingsplanactiviteit een vergunning moet worden gevraagd (als het omgevingsplan bepaalt dat een vergunning nodig is).

50. Artikel 22.26 van de bruidsschat.

51. Bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo, voor zover die betrekking heeft op artikel 2.10 lid 1 onder c en d Wabo. Maar de nieuwe omschrijving wijkt af van de omschrijving in artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo. Met de nieuwe omschrijving van de vergunningplicht wordt ten opzichte van die vergunningplicht voor ‘het bouwen van een bouwwerk’ expliciet gemaakt dat deze niet alleen ziet op een toestemming om het bouwwerk te mogen bouwen, maar eveneens ziet op het in stand mogen houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk in overeenstemming met de opgave in de vergunningaanvraag. Hiermee is beoogd aan te sluiten bij de praktijk en is volgens de wetgever geen materiële wijziging beoogd. Zie *Stb.* 2020, 400, p. 1026.

52. *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 4, p. 10.

53. *Kamerstukken I* 2019/20, 34986, Y.

scherminsmogelijkheden.⁵⁴ De initiatiefnemer zal dus zelf moeten toetsen of zijn bouwplan voldoet aan de regels in het omgevingsplan. De vraag is hoe de initiatiefnemer de kredietverstrekker (of een eventuele rechtsopvolger) vervolgens kan overtuigen dat overeenkomstig de regels wordt/is gebouwd als hij ten bewijze daarvan geen omgevingsvergunning meer verkrijgt. Ik voorzie dat dit in de praktijk tot problemen zal gaan leiden. Een mogelijkheid die hier wellicht een oplossing kan bieden is dat een onverplichte vergunningaanvraag wordt ingediend waarmee een weigeringsbesluit wordt uitgelokt. Als het appellabele besluit naar aanleiding van de onverplichte vergunningaanvraag onherroepelijk wordt, heeft men alsnog de gewenste rechtszekerheid over het initiatief.⁵⁵

4.2.2. Uitzonderingen vergunningplicht

De bruidsschat voorziet ook in uitzonderingen op de vergunningplicht. Zo hoeft voor de categorie bouwwerken die genoemd wordt in artikel 22.27 op grond van het omgevingsplan géén vergunning voor een omgevingsplan-activiteit te worden aangevraagd. De materiële regels uit het omgevingsplan blijven voor deze categorie bouwwerken wel gelden. Het gaat hier om de voortzetting van vergunningvrij bouwen als bedoeld in het huidige artikel 3 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Net als bij de werking van artikel 3 van bijlage II bij het Bor zijn de betrokken bouwwerken alleen maar vergunningvrij als aan alle overige regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken uit het omgevingsplan wordt voldaan. Als op grond van die andere regels een vergunning nodig is, of als het bouwwerk of het voorgenomen gebruik in strijd is met andere regels uit het omgevingsplan, moet toch een vergunning worden aangevraagd.⁵⁶ Gemeenten mogen deze categorie bouwwerken uitbreiden of beperken, mits bij het beperken geen strijd ontstaat met de regeling van omgevingsvergunningvrij bouwen in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

In artikel 22.36 regelt de bruidsschat dat de onderdelen van artikel 2 van bijlage II bij het Bor op grond van het omgevingsplan onder dezelfde voorwaarden vergunningvrij zijn. Het betreft (a) het bouwen en uitbreiden van een bijbehorend bouwwerk, (b) het neerzetten van een erf- of perceelafschieding en (c) het gebruiken van een bestaand bouwwerk als mantelzorgwoning. Met dit artikel wordt geregeld dat het bouwen, in stand houden en gebruiken van deze bouwwerken, mits voldaan wordt aan de hierbij gegeven randvoorwaarden, van rechtswege in overeenstemming is met het omgevingsplan. Het gevolg hiervan is volgens de wetgever dat de bouwwerken vergunningvrij gebouwd, in stand gehouden en gebruikt kunnen worden, ook als sprake zou zijn van strijd met materiële regels uit het tijdelijke deel van het omgevings-

plan, bestaande uit ruimtelijke regels. Deze bouwwerken zijn dus zowel (binnenplans) vergunningvrij als toegelaten op grond van het omgevingsplan en daarmee ook vanzelf buitenplans vergunningvrij.⁵⁷

Volgens de wetgever ligt het voor de hand dat deze categorieën van vergunningvrije bouwwerken in het nieuwe deel van het omgevingsplan een andere vormgeving krijgen. Het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken zou in het nieuwe deel veel meer locatiegevoelig kunnen worden gereguleerd. Daarbij zullen de bouwomstandigheden meer per locatie verschillend worden gereguleerd, waarbij het afhankelijk van de (instructie)regels en type bouwwerken zal gaan om rechtstreeks werkende algemene regels (al dan niet in combinatie met een meldingsplicht of een informatieplicht) of een vergunningplicht met beoordelingsregels. Dit zal volgens de wetgever het aantal gevallen waarin geen vergunningplicht meer zal gelden, aanmerkelijk kunnen vergroten.⁵⁸

Ik vraag mij af dit voor de praktijk een voordeel oplevert. De verschillende gemeentelijke vergunningstelsels die op deze wijze kunnen ontstaan, leiden volgens mij niet alleen tot een complexer systeem, maar kunnen ook voor een toename van het aantal procedures zorgen, omdat van elke (potentiële) bouwlocatie het al dan niet invoeren van een vergunningstelsel en de daarbij behorende regels ter discussie kan komen te staan. Naast de bestaande discussies over de vraag of een bouwactiviteit vergunningplichtig is, zullen straks ook geschillen rijzen over de vraag of een bouwactiviteit vergunningplichtig of vergunningvrij mag (of juist moet) worden gemaakt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de wetgever hier ook op gewezen in een reactie op het concept van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.⁵⁹ Daarbij lopen initiatiefnemers het risico dat zij denken vergunningvrij te kunnen bouwen, maar in een later stadium (nadat een procedure is gevoerd over de betreffende planregel) alsnog te maken kunnen krijgen met een vergunningplicht.

4.3. Milieubelastende activiteiten

Afdeling 22.3 van de bruidsschat heeft betrekking op milieubelastende activiteiten. Deze worden, kort gezegd, door de wetgever gedefinieerd als activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.⁶⁰ De milieubelastende activiteit verschilt hiermee van het begrip 'inrichting' dat we nu kennen uit de Wet milieubeheer en is ruimer. Bijna iedere milieubelastende activiteit valt onder de bruidsschat.⁶¹ Dat betekent dat voor deze activiteiten decentrale milieuregels zullen gaan gelden.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn ook milieubelastende activiteiten aangewezen waarvoor nog

54. Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 4, p. 53 en 54.

55. Zie ook P.M.J. de Haan, 'Conformiteitsverklaring omgevingsplan', BR 2020/45, afl. 7, p. 1-7.

56. Stb. 2020, 400, p. 840.

57. Stb. 2020, 400, p. 1032.

58. Stb. 2020, 400, p. 1033.

59. Brief van 17 december 2018, te raadplegen via: raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/invoeringsbesluit/.

60. Aldus de bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet.

61. In artikel 22.41 van de bruidsschat staat het algemeen toepassingsbereik dat geldt voor de milieubelastende activiteiten van de bruidsschat. Ook wordt in de bruidsschat per paragraaf het toepassingsbereik aangegeven. Als een activiteit niet onder het algemene toepassingsbereik valt en niet onder het toepassingsbereik per paragraaf dan is afdeling 22.3 niet van toepassing.

rijksregels gelden. In de praktijk zal al gauw de vraag rijzen hoe deze algemene regels en bruidsschatregels zich tot elkaar verhouden. De hoofdregel is dat de milieuregels die in het omgevingsplan staan ook gelden voor de bedrijven waarvoor milieuregels in het Bal staan.⁶² Bijvoorbeeld bij regels voor een thema zoals geluid, trillingen en geur. Wanneer dat niet het geval is, is dat concreet in de bruidsschat aangegeven. Regels over energiebesparing gelden bijvoorbeeld alleen voor supermarkten, horeca of sportvelden en niet voor bedrijven waarvoor regels in het Bal staan.⁶³

De regels in afdeling 22.3 komen vooral uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Het overgrote deel van de regels ziet op een diversiteit aan milieubelastende activiteiten: geluid, trillingen, geur, lozen van afvalwater, wassen van motorvoertuigen, niet-industriële voedselbereiding, slachten van dieren, opwekken van elektriciteit met een windturbine, opslaan van vaste mest, het fokken, houden of trainen van landbouwhuisdieren, andere zoogdieren en vogels. De verhuistabel die het Rijk heeft opgesteld geeft aan waar in de bruidsschat de overgedragen rijksregels uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling te vinden zijn.⁶⁴

4.3.1. Zorgplicht

De bruidsschat bevat een specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten. Degene die een activiteit verricht moet alles doen en laten om negatieve gevolgen voor de veiligheid, het milieu en de gezondheid te voorkomen.⁶⁵ Als voorkomen niet lukt dan moet hij ervoor zorgen dat er zo min mogelijk negatieve gevolgen voor het milieu en de gezondheid zijn. De vraag is echter of altijd duidelijk zal zijn hoe hieraan moet worden voldaan. Dit kan in de praktijk leiden tot rechtsonzekere situaties. De specifieke zorgplicht geldt naast de algemene regels van deze afdeling in het omgevingsplan, eventuele maatwerkvoorschriften en de vergunningplichten die in deze afdeling zijn opgenomen. Bij het opstellen van een omgevingsplan zullen gemeenten moeten bezien of zij in het nieuwe deel van het omgevingsplan ook een specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten willen opnemen. Een reden om dat wel te doen kan zijn dat tegen een overtreding van de specifieke zorgplicht handhavend kan worden opgetreden. Een handhavingstraject kan echter pas worden ingezet wanneer aan degene die de activiteit verricht duidelijk is gemaakt wat er in een concreet geval onder de specifieke zorgplicht moet worden

verstaan en diegene vervolgens nalaat om hier gevolg aan te geven.

4.3.2. Vergunningplichten

In de bruidsschat is voor een aantal nader genoemde milieubelastende activiteiten ook een verbod behoudens omgevingsvergunning opgenomen.⁶⁶ Het gaat hier om vergunningplichten voor activiteiten met een lokale problematiek waarvoor thans via het Bor (bijlage I onderdeel C) ook een vergunningplicht geldt. Denk aan het installeren van een gesloten bodemenergiesysteem,⁶⁷ het opslaan van propaan of propeen in meer dan twee opslagtanks⁶⁸ of het tanken van lpg.⁶⁹ De aanvraagvereisten en beoordelingsregels⁷⁰ voor deze activiteiten staan ook in de bruidsschat. Gemeenten zullen moeten afwegen of zij deze vergunningplichten willen handhaven en overnemen in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Doen zij dit niet, dan kan geen voorafgaande toetsing meer plaatsvinden. Anderzijds kan het zijn dat een dergelijke activiteit niet voorkomt binnen de gemeente of niet wordt toegelaten in het omgevingsplan, of op andere wijze wordt geborgd dat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving (gezondheid, veiligheid) aanvaardbaar zijn. De afweging is afhankelijk van de plaatselijke situatie. Vooralsnog gelden deze vergunningplichten dus vanaf de invoering van de Omgevingswet via de bruidsschat nog onverkort.

4.3.3. Maatwerkvoorschriften

De bruidsschat bevat verder een algemene mogelijkheid om met maatwerkvoorschriften af te wijken van de milieuregels in de bruidsschat of die aan te vullen.⁷¹ De maatwerkvoorschriften gelden voor alle onderwerpen. De beperkingen die het Activiteitenbesluit thans stelt aan de mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften, zijn door de wetgever niet overgenomen. Maatwerkvoorschriften kunnen bijvoorbeeld inhouden dat de activiteiten worden beschreven en dat metingen, berekeningen of tellingen moeten worden verricht om de mate waarin nadelige gevolgen voor het milieu worden veroorzaakt, te bepalen. De resultaten van een dergelijk onderzoek kunnen aanleiding zijn aanvullende maatwerkvoorschriften te stellen ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen voor het milieu, zoals het voorschrijven van maatregelen en gedragsvoorschriften.⁷² Als voorwaarde geldt wel dat een maatwerkvoorschrift wordt gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu.⁷³ Bij het

62. Aldus A.G.A. Nijmeijer, 'Milieubelastende activiteiten in de bruidsschat: de ene milieubelastende activiteit is de andere niet', *M en R* 2021/35.

63. Zie artikel 22.51 van de bruidsschat.

64. Te raadplegen via iplo.nl/regelgeving/instrumenten/bruidsschat/onderdelen-bruidsschat-omgevingsplan/bruidsschat-milieubelastende-activiteiten/.

65. Zie artikel 22.44 van de bruidsschat.

66. Zie par. 22.3.26 van de bruidsschat.

67. Artikel 22.260 van de bruidsschat.

68. Artikel 22.262 van de bruidsschat.

69. Artikel 22.22.263 van de bruidsschat.

70. Zie artikel 22.270 van de bruidsschat.

71. Artikel 22.45 van de bruidsschat.

72. *Stb.* 2020, 400, p. 856.

73. Artikel 22.45 lid 3 verwijst daartoe naar artikel 22.42 van de bruidsschat.

stellen van een maatwerkvoorschrift dienen gemeenten de instructieregels van het Bkl te volgen.⁷⁴

4.4. *Wat als gemeenten 2029 niet halen?*

Gemeenten hebben voor de omzetting van de bruidsschatregels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan waarschijnlijk tot eind 2029 de tijd.⁷⁵ Hoewel de datum voor inwerkingtreding van de Omgevingswet al verschillende malen is opgeschoven, blijft deze datum voor het einde van de overgangsfase nog steeds het uitgangspunt. Ik betwijfel of gemeenten dit gaan redden, omdat er een enorme hoeveelheid werk op ze afkomt. Het vaststellen van een nieuw omgevingsplan voor de gehele gemeente is een omvangrijke klus en vergt dat er niet alleen wat de bruidsschat betreft maar ook op andere gebieden veel keuzes moeten worden gemaakt. Hoe dan ook geldt de voorwaarde dat de naar het nieuwe deel omgezette regels moeten voldoen aan de Omgevingswet, de instructieregels van het Bkl en de provinciale omgevingsverordening. Artikelen uit de bruidsschat kunnen locatiegewijs of per onderwerp worden omgezet.

Wanneer een gemeente in tijdnood komt en de bruidsschatregels niet tijdig omzet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, rijst de vraag of en welke consequenties dat heeft. De bruidsschatregels komen volgens de wetgever niet te vervallen.⁷⁶ Er is ook anderszins geen sanctie in de wetgeving opgenomen, bijvoorbeeld in de vorm van het niet meer kunnen heffen van leges. Stilzitten van de planwetgever op dit punt zou er dus voor kunnen zorgen dat de tijdelijke bruidsschatregels permanent worden, ook als ze niet volledig voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. De tijd zal ons leren of de bestuursrechter dit aanvaardbaar acht of hierin toch aanleiding ziet om deze regels buiten toepassing te laten.

5. Afsluitend

Op 1 oktober 2022 of 1 januari 2023 zal, als de nieuwe minister koers houdt, de Omgevingswet in werking treden. De uitvoeringspraktijk krijgt in de eerste periode, de zogenoemde overgangsfase, met name te maken met het tijdelijke deel van het omgevingsplan, waarin de oude ruimtelijke regels uit bestemmingsplannen en de bruidsschat zijn opgenomen. In het tijdelijke deel van het omgevingsplan kunnen op dat moment geen aanpassingen meer plaatsvinden, het wordt als het ware ‘bevroren’. Het wijzigen van het omgevingsplan van rechtswege gedurende de overgangsfase is complex. Dat maakt dat initiatiefnemers en gemeenten die voorzien dat op korte termijn (beperkte) wijzigingen in ruimtelijke regels noodzakelijk zijn vanwege een nieuw initiatief en die willen voorkomen dat hiervoor een nieuw omgevingsplan moet worden vastgesteld dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet, er verstandig aan doen om vóór die tijd in actie te komen. Dat kan door middel van een bestemmingsplanherziening of een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen.

Voor ontwerpbesluiten tot wijziging van het bestemmingsplan die voor de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet ter inzage zijn gelegd, geldt dat het oude recht van toepassing blijft. Veel gemeenten hebben een uiterste datum vastgesteld waarop een herziening van het bestemmingsplan kan worden aangevraagd. Zij kunnen anders niet meer garanderen dat het ontwerpbesluit tijdig ter inzage ligt. Voor initiatiefnemers die deze uiterste datum hebben gemist of nog niet zover zijn dat zij tijdig een (compleet) verzoek om herziening van het bestemmingsplan kunnen indienen, biedt de vergunningprocedure tot invoering van het nieuwe stelsel uitkomst. Op een aanvraag voor een omgevingsvergunning die voor invoering van de Omgevingswet is ingediend, blijven immers ook de oude regels van toepassing. Hoewel strikt genomen kan worden volstaan met het indienen van een incomplete aanvraag voor enkel de activiteit afwijken van het bestemmingsplan, zal een initiatiefnemer een eenmaal ingediende aanvraag tijdig moeten aanvullen en in ieder geval moeten voorzien van een deugdelijke ruimtelijke onderbouwing. Ook zal hij uiteindelijk over alle benodigde toestemmingen moeten beschikken voordat het project kan worden uitgevoerd. Het ligt daarom voor de hand om voor invoering van de Omgevingswet een complete aanvraag in te dienen die betrekking heeft op alle activiteiten waaruit het project zal bestaan. Is dat niet haalbaar, bijvoorbeeld omdat de bouwtekeningen nog niet in detail zijn uitgewerkt, dan staat het de initiatiefnemer uiteraard vrij om de benodigde toestemmingen in fases aan te vragen. Hierbij moet dan wel bedacht worden dat op toestemmingen die na de inwerkingtredingsdatum worden aangevraagd, de nieuwe spelregels van de Omgevingswet van toepassing zijn.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft door de grootscheepse decentralisatie die de wetgever hiermee beoogt ook grote gevolgen voor de thans geldende bouwen milieuregelgeving. De locatie bepaalt straks of gemeenten deze regels moeten stellen of niet. Vanaf de invoering van de Omgevingswet kunnen gemeenten de in de bruidsschat opgenomen regels voor bouwen of milieubelastende activiteiten aanpassen of schrappen (uiteraard binnen de hiervoor geldende instructieregels). Dat betekent dat de regels die op de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet in het tijdelijke deel van alle omgevingsplannen staan in de loop van de overgangsfase van elkaar kunnen gaan verschillen. Het is daarom zaak om de omzetting van de bruidsschat naar het nieuwe deel van het omgevingsplan in gemeenten nauwgezet te volgen en tijdig in overleg te treden met de planwetgever. Goed zicht op de wijze waarop lokaal invulling zal worden gegeven aan de nieuw verworven beleidsruimte is voor alle betrokken stakeholders onontbeerlijk om in het nieuwe stelsel plannen van de grond te krijgen.

74. Aldus artikel 22.45 lid 4 van de bruidsschat.

75. De exacte einddatum van de overgangsfase zal nog bij koninklijk besluit worden bepaald.

76. Artikel 22.6 lid 1 Omgevingswet geldt niet voor bruidsschatregels, want die zijn gebaseerd op artikel 22.2 Omgevingswet en hoofdstuk 7 Invoeringsbesluit Omgevingswet.