

265. Overgangsfase van het omgevingsplan

MR. R. VEENHOF¹

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat van rechtswege een omgevingsplan. Van het tijdelijk deel van dit omgevingsplan maken onder meer ruimtelijke plannen, de bruidsschat en enkele gemeentelijke verordeningen deel uit. Inmiddels is het koninklijk besluit genomen, waarin onder meer de duur van de overgangsfase voor het omgevingsplan is bepaald. Tijdens de overgangsfase zal het omgevingsplan van rechtswege in overeenstemming worden gebracht met de Omgevingswet en bijbehorende regelgeving. In dit artikel wordt – in relatie tot deze overgangsfase – ingegaan op de ruimtelijke regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, de bruidsschat en bepalingen uit gemeentelijke verordeningen.

1. Inleiding

Op 10 juli 2023 is het koninklijk besluit genomen, waarin onder meer de duur van de overgangsfase voor het omgevingsplan is bepaald (zie *Stb.* 2023, 267). Uit art. 1 onder 1 van dit koninklijk besluit volgt – kort samengevat – dat het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat per 1 januari 2032 moet voldoen aan de vereisten van de Omgevingswet (hierna: *Ow*).² Hiermee is ook de duur van de overgangsfase bepaald, namelijk van het moment van inwerkingtreding van de *Ow* – te weten 1 januari 2024³ – tot eind december 2031.⁴

Dit koninklijk besluit is voor mij aanleiding om in dit artikel stil te staan bij deze overgangsfase voor het omgevingsplan. Daarbij ga ik in het bijzonder in op drie onderwerpen: de ruimtelijke regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, de bruidsschat (eveneens opgenomen in het tijdelijke deel) en bepalingen uit gemeentelijke verordeningen (al dan niet opgenomen in het tijdelijke deel). Voorafgaand aan deze uiteenzetting zal eerst stil worden gestaan

bij het omgevingsplan, zoals dit van rechtswege ontstaat bij inwerkingtreding van de *Ow*. In dit verband zullen ook het tijdelijke en niet-tijdelijke deel van het omgevingsplan de revue passeren. Het artikel wordt afgesloten met een conclusie.

2. Het omgevingsplan van rechtswege

Uit het overgangsrecht kan worden afgeleid dat met inwerkingtreding van de *Ow* een omgevingsplan van rechtswege ontstaat.⁵ In deze overgangsrechtelijke bepalingen wordt meermaals gesproken over een ‘tijdelijk deel’.⁶ Dit tijdelijke deel van het omgevingsplan bestaat uit verschillende onderdelen, namelijk:

- Besluiten, genoemd in art. 4.6 lid 1 van de Invoeringswet *Ow*. Hierin staan hoofdzakelijk ruimtelijke instrumenten genoemd, zoals bestemmingsplannen, inpassingsplannen en beheersverordeningen. Daarnaast worden ook nog enkele specifieke besluiten genoemd:
 - specifieke regels uit de gemeentelijke erfgoedverordening⁷ (onderdeel d);
 - de geurverordening (onderdeel e); en

¹ De auteur dankt mr. G.A. Keus en mr. S.H. Koopmans, beiden adviseur bij STAB, voor hun nuttige commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. In dit artikel is uitgegaan van de geconsolideerde teksten, zoals deze beschikbaar zijn gesteld op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLo). Zie: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/geconsolideerde-teksten-omgevingswet/>

² Zie in het bijzonder art. 22.5 lid 1 *Ow*, in verbinding gelezen met art. 1, onder 1, van het koninklijk besluit.

³ Zie het koninklijk besluit van 20 maart 2023 (*Stb.* 2023, 89). Verder wijs ik nog op de nadien genomen inwerkingtredingsbesluiten, zie *Stb.* 2023, 113, *Stb.* 2023, 320, *Stcrt.* 2023, 11246 en *Stcrt.* 2023, 26454.

⁴ Voor het einde van de overgangsfase hanteer ik de datum eind december 2031, omdat uiterlijk op 1 januari 2032 het omgevingsplan dient te voldoen aan de eisen van de *Ow* (en deze dag daarmee geen onderdeel uitmaakt van de overgangsfase).

⁵ Zie in het bijzonder par. 22.1.1 en 22.1.2 *Ow*, zoals aangevuld met de Invoeringswet *Ow*.

⁶ Zie bijv. art. 22.1 en 22.5 *Ow*.

⁷ Onderdeel d verwijst naar een regel als bedoeld in art. 38 lid 1 Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet. Dit artikellid luidde als volgt: *‘De gemeenteraad kan in het belang van de archeologische monumentenzorg bij verordening onder meer:*
a. regels vaststellen met betrekking tot de eisen die burgemeester en wethouders kunnen stellen aan onderzoek in het kader van het doen van opgravingen; of
b. gevallen vaststellen waarin burgemeester en wethouders kunnen afzien van nader archeologisch onderzoek of het opleggen van daartoe strekkende verplichtingen.’

- de verordening over afvloeiend hemelwater of grondwater en een besluit tot aanwijzing van een gebied op grond van die verordening (onderdeel f).⁸
- Bodemfunctieklassenkaarten en bodemkwaliteitskaarten.⁹
- De zogenoemde bruidsschatregels.¹⁰

Daarnaast maken de volgende besluiten onderdeel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan:

- Besluiten tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting als bedoeld in art. 110a van de Wet geluidhinder (ook wel zogenoemde hogere (grens-)waardenbesluiten (zie art. IX van het Aanvullingsbesluit geluid Ow)).¹¹

- Veiligheidscontouren als bedoeld in art. 14 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (zie art. 8.2.7 lid 1 van het Invoeringsbesluit Ow).¹²
- Een besluit op grond van art. 12 lid 2 van de Woningwet.¹³ Dit is een besluit waarbij de gemeenteraad een welstandsvrij gebied aanwijst of categorieën van bestaande en te bouwen bouwwerken, die welstandsvrij zijn.¹⁴

Voor de raadpleegbaarheid van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat (en meer specifiek het tijdelijke deel) is van belang dat niet alle bovenstaande onderdelen ontsloten zullen worden in de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO).¹⁵ Dit gaat (uitsluitend) om de ruimtelijke plannen (thans ontsloten op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl) en de bruidsschatregels.¹⁶ De kenbaarheid van de regels van het tijdelijke deel van het omgevingsplan is daarmee mijns inziens niet optimaal, omdat de regels niet via één locatie ontsloten worden. Ter nuancering van het voorgaande merk ik nog op dat deze besluiten in de huidige situatie evenmin op één locatie vindbaar zijn.

De voornoemde onderdelen van het omgevingsplan zullen niet in alle gevallen voldoen aan de eisen die de Ow aan het omgevingsplan stelt, zodat deze regels in die gevallen op

8 In het wetsvoorstel houdende 'Wetstechnische wijzigingen en andere wijzigingen van ondergeschikte aard in de Omgevingswet en enkele wetten die daarmee verband houden (Verzamelwet Omgevingswet 20...)' is voorgesteld om art. 4.6 lid 1 van de Invoeringswet Ow aan te vullen. Met deze aanvulling wordt het warmteplan, vastgesteld op grond van de Woningwet, onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan (zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36367, nr. 2). In de memorie van toelichting staat dat bij het opstellen van het Invoeringsbesluit Ow is onderkend dat het warmteplan onderdeel zou worden van het omgevingsplan, maar dat per abuis is nagelaten dit overgangsrechtelijk te regelen. Met de aanvulling wordt alsnog geregeld dat een warmteplan onderdeel wordt van het omgevingsplan. De formulering 'voor zover het gaat om een warmteplan vastgesteld op grond van de Woningwet' zorgt er daarbij volgens de MvT voor dat delen van het warmteplan die geen besluitkarakter hebben, niet gelden als onderdeel van het omgevingsplan (zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36367, nr. 3, p. 58).

9 Zie art. 12a lid 5 Wet bodembescherming, gelezen in verbinding met art. 3.5 lid 2 Aanvullingswet bodem Ow en art. 22.1 aanhef en onder b Ow. Zie ook art. 12a lid 2 Wet bodembescherming, gelezen in verbinding met art. 3.5 lid 3 Aanvullingswet bodem Ow (zoals dit luidt na wijziging door de Aanvullingswet geluid Ow) en art. 22.1 aanhef en onder b Ow. In dit verband merk ik nog wel op dat art. 3.5 lid 3 Aanvullingswet bodem Ow (in bredere zin) betrekking heeft op een besluit van de gemeenteraad over het toepassen van grond of baggerspecie op of in de bodem als bedoeld in art. 12a lid 2 Wet bodembescherming. Voor een nadere duiding van dit overgangsrecht verwijs ik naar: <https://iplo.nl/thema/bodem/overgangrecht/overgangsrecht/besluit-bodemkwaliteit/#h8a5362ed-7d73-41cd-ab35-7339ad60fb42>

10 Zie art. 22.1 aanhef en onder c Ow en art. 22.2 Ow. In dit artikel wordt de term 'bruidsschat' gehanteerd, omdat deze benaming voor deze set regels in de praktijk gangbaar is.

11 In de NvT staat hiervoor als reden vermeld dat deze besluiten van belang zijn in het kader van het bepalen van de geluidwering van de uitwendige scheidingsconstructie (zie in dit verband art. 4.103c van het Besluit bouwwerken leefomgeving). Ten tweede is erop gewezen dat deze besluiten relevant zijn bij het vaststellen van de geluidproductieplafonds voor een aanwezig industrieterrein (zie de definitie van 'grenswaarde Wet geluidhinder' in art. 12.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, voor de toepassing is hierbij (onder meer) art. 12.2 lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving van belang). Zie *Stb.* 2020, 557, p. 365-366.

12 Uit de NvT bij het Invoeringsbesluit Ow blijkt dat dit is gedaan om te voorkomen dat veiligheidscontouren die bij afzonderlijk besluit zijn vastgesteld, komen te vervallen. Voor veiligheidscontouren die zijn vastgelegd in bestemmingsplannen geldt namelijk dat hiervoor in overgangsrecht is voorzien; deze bestemmingsplannen maken namelijk (al) onderdeel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan (vgl. art. 4.6 Invoeringswet Ow). Verder blijkt uit deze toelichting dat dergelijke contouren onder de Ow terugkeren als risicogebied externe veiligheid. Zie *Stb.* 2020, 400, p. 1923.

13 Zie art. 2.4a onder 3 sub b van de Aanvullingswet grondeigendom Ow; met dit subonderdeel wordt art. 4.6 lid 1 van de Invoeringswet Ow aangevuld.

14 Deze besluiten zijn opgenomen, omdat deze van belang zijn voor toepassing van de bruidsschat (zie *Kamerstukken II 2018/19*, 35133, nr. 8, p. 13). Het komt mij voor dat in de toelichting wordt bedoeld op de regels over repressieve en preventieve welstand die met de bruidsschat onderdeel uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan (zie art. 22.7 lid 2 en art. 22.29 lid 2 onder a van het omgevingsplan).

15 Het Digitale Stelsel Omgevingswet vormt (zeer kort samengevat) de digitale infrastructuur bij de Ow. Het DSO vervangt de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl, AIM (Activiteitenbesluit Internetmodule) en OLO (Omgevingsloket Online). Het DSO bestaat uit lokale systemen en de landelijke voorziening (afgekort tot DSO-LV). Zie in dit verband onder meer art. 20.20 en 20.21 Ow. Eén van de onderdelen van het DSO-LV is het Omgevingsloket; hier kunnen onder meer aanvragen worden ingediend en regels over de fysieke leefomgeving worden geraadpleegd (onderdeel 'Regels op de kaart'). Zie over het DSO-LV en het Omgevingsloket: <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/introductie/> en <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/introductie/landelijke-voorziening/omgevingsloket/>. De oefenomgeving van het Omgevingsloket is te vinden via de volgende link: <https://pre.omgevingswet.overheid.nl/home> en de productieomgeving (definitieve omgeving) via: <https://omgevingswet.overheid.nl/home>

16 Deze conclusie is (onder meer) gebaseerd op de inhoud van de handreiking 'Verordening afvoer hemel- en grondwater en omgevingsplan' van de VNG (zie onder 2.2, p. 8 van deze handreiking (raadpleegbaar via: <https://vng.nl/nieuws/aanpassen-hemelwaterverordening-voor-start-omgevingswet>)).

termijn aanpassing behoeven. Dit wordt in sommige gevallen wel aangeduid als het ‘overhevelen’ van bepalingen uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan naar het nieuwe of permanente deel van het omgevingsplan.¹⁷ Dit overhevelen van bepalingen of wijzigen van het omgevingsplan om bestaande regels aan te laten sluiten op het nieuwe stelsel zal – kort door de bocht gesteld – plaatsvinden binnen de voornoemde overgangsfase voor het omgevingsplan. Uit de voorgaande opsomming van het tijdelijk deel van het omgevingsplan blijkt dat hierbij verschillende typen regels van belang zijn. Het voert te ver om in dit artikel een uitputtende uiteenzetting van de verschillende regels (en mogelijk nieuwe onderwerpen in het omgevingsplan) te geven. Daarom spits ik het toe op:

- a. de voormalige ruimtelijke regels; hierbij zal ik onder meer stilstaan bij de rol van voorrangregels;
- b. de bruidsschatregels; hierbij zal ik beknopt de inhoud van deze regels schetsen en ingaan op de relatie met de instructieregels voor het omgevingsplan in het Besluit kwaliteit leefomgeving; en
- c. regels uit gemeentelijke verordeningen; bij dit onderwerp komt aan de orde welke regels in het omgevingsplan opgenomen moeten worden tijdens de overgangsfase en wat de consequentie is als dit niet gebeurt.

3. Ruimtelijke regels

3.1 Voorrangregels¹⁸

Zoals eerder opgemerkt, maken ruimtelijke plannen zoals bestemmingsplannen onderdeel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Hierbij is van belang dat deze plannen via een zogenoemde overbruggingsfunctie vanuit www.ruimtelijkeplannen.nl worden getoond in het DSO (meer specifiek: het Omgevingsloket). Dit is van belang, omdat deze overbruggingsfunctie (technisch) met zich brengt dat alleen alle voor een locatie geldende regels kunnen komen te vervallen (zie art. 22.6 lid 1 Ow).¹⁹ Concreet betekent dit dat bijvoorbeeld een begripsbepaling niet geschrapt kan worden uit een bestemmingsplan in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. In art. 22.6 lid 2 Ow is nog wel opgemerkt dat bij algemene maatregel van bestuur gevallen kunnen worden aangewezen waarin regels gedeeltelijk kunnen komen te vervallen, maar van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.

17 Mijns inziens zou ook betoogd kunnen worden dat beter gesproken kan worden van ‘wijzigen van het omgevingsplan (van rechtswege)’. Met inwerkingtreding van de Ow ontstaat immers dit omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt vervolgens via wijzigingsbesluiten aangepast. Omdat feitelijk geen sprake is van twee delen in dit omgevingsplan (een tijdelijk en nieuw of permanent deel), komt het mij voor dat het ‘overhevelen’ niet (altijd) de lading dekt. Daar komt bij dat in bepaalde gevallen geen sprake is van overhevelen, omdat de raad ook de mogelijkheid heeft om bepalingen te laten vervallen, voor zover instructieregels hieraan niet in de weg staan.

18 Zie over het werken met voorrangregels ook uitgebreid de factsheet ‘Thematisch wijzigen omgevingsplan’ van de VNG. Deze factsheet is te vinden via: <https://vng.nl/nieuws/thematisch-wijzigen-omgevingsplan>

19 Zie in dit verband ook *Kamerstukken II 2018/19, 34986*, nr. 9, p. 22.

Het voorgaande heeft betrekking op de ruimtelijke regels die in het tijdelijk deel van het omgevingsplan staan. In parlementaire stukken is aangegeven dat in het nieuwe deel van het omgevingsplan wel regels kunnen worden gesteld in aanvulling op (onder meer) de ruimtelijke regels in het tijdelijke deel. Bij deze werkwijze zouden dus bijvoorbeeld ruimtelijke regels in het tijdelijke deel ‘thematisch’ aangevuld kunnen worden door regels te stellen in het niet-tijdelijke deel van het omgevingsplan. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow is als voorbeeld genoemd het stellen van parkeernormen voor fietsen, terwijl in de bestemmingsplannen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan uitsluitend parkeernormen voor auto’s zijn opgenomen. In die situatie gelden deze regels in het niet-tijdelijke deel van het omgevingsplan aanvullend op de regels in het tijdelijke deel.²⁰

In de parlementaire geschiedenis is hierbij echter de kanttekening geplaatst dat de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan moeten worden aangepast, als deze aanvulling in het niet-tijdelijke deel zou leiden tot inconsistenties of tegenstrijdigheden. In een dergelijk geval zouden alle ruimtelijke regels uit het tijdelijke deel voor deze locatie moeten komen te vervallen, zo werd gesteld.²¹

Uit het voorgaande volgt dus dat de regels in het tijdelijke deel zijn ‘bevroren’ en alleen per locatie kunnen komen te vervallen. Het opnemen van aanvullende regels in het niet-tijdelijke deel van het omgevingsplan is mogelijk, maar zou – uitgaande van de hier aangehaalde parlementaire stukken – niet mogen leiden tot (kort gezegd) regels die met elkaar in strijd zijn. Dit alles roept de vraag op in hoeverre het mogelijk is om het tijdelijke deel van het omgevingsplan thematisch te herzien en wat de precieze reikwijdte is van art. 22.6 lid 1 Ow.

In onder meer het koninklijk besluit, waarin de overgangsfase voor het omgevingsplan is bepaald, is (nadere) duiding gegeven aan de betekenis van art. 22.6 lid 1 Ow. Hierover staat:

[‘Waar het gaat om de toepassing van artikel 22.6, eerste lid, van de Omgevingswet wordt benadrukt dat de bepaling alleen in de weg staat aan het bij besluit laten vervallen van een deel van de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Met andere woorden het uit een regeling verwijderen van regels, zodat deze geen deel meer uitmaken van de regeling. De IMRO-software staat hieraan in de weg. Wel is het mogelijk om in het nieuwe deel van het omgevingsplan te werken met zogenoemde voorrangregels. Zo kunnen regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan worden vastgesteld waarmee \(bijvoorbeeld voor een specifieke locatie\) in afwijking van de regels uit het tijdelijke deel, nieuwe bouw- of gebruiksmogelijkheden worden geboden. Ook kunnen bouw- en gebruiksmogelijk-](#)

20 Zie *Kamerstukken II 2017/18, 34986*, nr. 3, p. 105.

21 Zie *Kamerstukken II 2017/18, 34986*, nr. 3, p. 106.

heden die op grond van regels in het bestaande deel zijn toegestaan, aan nadere regels worden onderworpen of zelfs worden verboden. Met dergelijke juridische oplossingen kunnen nieuwe of afwijkende bouw- en gebruiksmogelijkheden worden geboden of toegelaten bouw- en gebruiksmogelijkheden worden ingeperkt. De regels in het tijdelijke deel komen in deze constructie niet te vervallen, worden evenmin geschrapt of verwijderd en blijven ook gewoon raadpleegbaar. [onderstrepingen toegevoegd, RV]

Uit het koninklijk besluit en andere stukken²² blijkt dat het standpunt is ingenomen dat art. 22.6 lid 1 van de Ow niet in de weg staat aan het werken met voorrangregels.²³ Kort gezegd, is in deze stukken dus gesteld dat het niet-tijdelijke deel van het omgevingsplan regels mag bevatten die in strijd zijn met de ruimtelijke regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, waarbij met deze voorrangregels wordt bepaald dat de eerstgenoemde regels dienen te prevaleren.

In dit verband wijs ik er nog op dat het werken met voorrangregels van belang is voor de kenbaarheid van de regels die gelden voor een locatie. In het hiervoor weergegeven citaat is immers opgemerkt dat de regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan ongewijzigd blijven. De gebruiker van het omgevingsplan dient de planregels uit het tijdelijke en nieuwe deel van het omgevingsplan dus in samenhang te lezen en interpreteren. Dit vergroot verder de complexiteit van de kenbaarheid (en raadpleegbaarheid) van het omgevingsplan in de overgangsfase, omdat (zoals hiervoor al is gesteld) niet alle onderdelen van het tijdelijke deel van het omgevingsplan op één locatie worden ontsloten.

3.2 Pons

Daarnaast wijs ik – in relatie tot de raadpleegbaarheid van ruimtelijke regels – op de zogenoemde Pons. Na inwerking-treding van de Ow zullen ontwikkelingen onder andere

worden gefaciliteerd door het wijzigen van het omgevingsplan. Het kan zijn dat de begrenzing van de locatie van deze ontwikkeling niet overeenkomt met de begrenzing van het planologische regiem in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Ter concretisering van het voorgaande: het is bijvoorbeeld denkbaar dat woningbouw mogelijk wordt gemaakt in het buitengebied van een gemeente. Voor het gehele buitengebied geldt één bestemmingsplan. Omdat het bestemmingsplan in het tijdelijke deel niet (langer) het geldende regiem is voor deze locatie, is het niet wenselijk dat dit plan op deze locatie nog wordt getoond in het DSO. Om die reden is de functie Pons ontwikkeld door het Informatiehuis Ruimte, waarmee één of meerdere onderdelen van een bestemmingsplan niet (meer) getoond worden in het DSO indien de zoeklocatie van de raadpleger samenvalt met de Ponslocatie.²⁴ Volledigheidshalve merk ik op dat de Pons (dus) een technische verwerking of technisch hulpmiddel is voor het inzichtelijk maken van de geldende juridische situatie.

Uit het ‘Toepassingsprofiel Omgevingsplan’ (hierna: TPOD Omgevingsplan) blijkt dat de Pons niet wordt getoond in de viewer van het Omgevingsloket; alleen het effect van de Pons is merkbaar, namelijk dat de ruimtelijke plannen niet worden getoond, die zonder Pons wel zichtbaar zouden zijn. In dit TPOD Omgevingsplan is verder toegelicht dat dit instrument alleen kan worden ingezet als alle ruimtelijke plannen op de desbetreffende locatie komen te vervallen, zoals (ook) exploitatieplannen en voorbereidingsbesluiten. Verder is als beperking aangegeven dat de Pons geen effect heeft op TAM-IMRO plannen (zie hierover onder 3.3 van dit artikel), die worden wel getoond binnen het gebied van de Pons.²⁵

Uit het voorgaande blijkt dat bij het instrument Pons een locatie hoort. De locatie van de Pons wordt met een zogenoemd geografisch informatieobject (GIO)²⁶ vastgelegd. De Pons heeft geen juridische betekenis voor het omgevingsplan (in de regels hiervan wordt niet verwezen naar de Pons). De Pons hoort (dan ook) bij het besluit tot wijziging van het omgevingsplan. In het TPOD Omgevingsplan is als volgt omschreven wat in dit besluit dient te worden opgenomen: in het (wijzigings-)besluit moet een artikel worden opgenomen dat vastlegt welke ruimtelijke plannen of delen daarvan door het besluit vervallen; dit artikel bevat verwijzingen naar de Pons en het GIO dat bij de Pons hoort.

22 In dit verband wijs ik ook nog op de ‘Verzamelwet Omgevingswet 20xx’ die in internetconsultatie is geweest. Met de conceptregeling werd voorgesteld art. 22.6 lid 2 Ow te laten vervallen. In de bijbehorende MvT werd (ook) gewezen op de mogelijkheid om te werken met voorrangregels. Zie voor deze stukken: <https://internetconsultatie.nl/verzamelwetomgevingswet/b1>. In het (uiteindelijke) wetsvoorstel is niet langer voorgesteld art. 22.6 lid 2 te laten vervallen. In overleg met de VNG is besloten deze bepaling toch te handhaven. Hoewel op dit moment geen voornemen bestaat om gebruik te maken van de mogelijkheid, is het niet geheel uit te sluiten dat dit in de toekomst toch mogelijk en wenselijk wordt geacht, aldus de MvT bij het wetsvoorstel (zie *Kamerstukken II 2022/23, 36367*, nr. 3, p. 7). In de MvT bij het wetsvoorstel wordt niet langer ingegaan op het werken met voorrangregels. Inmiddels is het wetsvoorstel (als hamerstuk) aangenomen door de Tweede Kamer; het wetsvoorstel staat als hamerstuk op de agenda van de Eerste Kamer van 10 oktober 2023.

23 Zie nader over deze voorrangregels de volgende blogs: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/voorrangregels-in-het-omgevingsplan-als-work-around-voor-de-praktijk/>, <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/voorrangregel-in-het-omgevingsplan-in-aantocht/>, <https://www.vbk.nl/blog/voorrangbepalingen-het-omgevingsplan> en <https://www.hekkelman.nl/kennis/wat-je-moet-weten-voordat-de-omgevingswet-inwerking-treedt-wijzigen-van-het-omgevingsplan-kan-dat-zomaar/>

24 Zie nader over de Pons: <https://www.wegwijzertpod.nl/omgevingsplan/overgangsfase-omgevingsplan>

25 Voor dit artikel is uitgegaan van het TPOD Omgevingsplan van 7 april 2023 (versie 2.1.2). Zie over de Pons onder 7.14; het TPOD is te raadplegen via de volgende link: <https://docs.geostandaarden.nl/tpod/def-st-TPOD-OP-20230407/#49CDB1CD>

26 Zie voor het begrip ‘informatieobject’ art. 3.50 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In de toelichting is dit begrip als volgt gedefinieerd: ‘een op zichzelf staand geheel van gegevens met een eigen identiteit, zoals een lijst, een register of een database.’ Een informatieobject waarmee de geometrische begrenzing van één of meer locaties wordt vastgelegd, wordt geografisch informatieobject of GIO genoemd (zie: <https://www.wegwijzertpod.nl/onderwerpen/locatie>).

3.3 TAM-IMRO en consolidatieverplichting²⁷

De afkorting ‘TAM’ staat voor tijdelijke alternatieve maatregel(en). Deze maatregelen zijn ontwikkeld voor organisaties die nog geen gebruik kunnen maken van (delen) van het DSO. Een van deze maatregelen is om het omgevingsplan in IMRO op te stellen, als het nog niet mogelijk is om het wijzigingsbesluit in STOP TPOD op te stellen.²⁸ In dit verband merk ik op dat art. 11.1 lid 2 van het Besluit elektronische publicaties (hierna: Bep) hiervoor de grondslag biedt.²⁹ Indien toepassing wordt gegeven aan de mogelijkheid om gebruik te maken van TAM-IMRO, geldt niet de verplichting om een geconsolideerde versie van het omgevingsplan beschikbaar te stellen (dit is een uitzondering op de verplichting in art. 5.1 lid 1 van het Bep).³⁰ Reden voor de uitzondering van TAM-IMRO op de consolidatieverplichting is dat de systematiek van de IMRO-standaarden niet voorziet in eenvoudige verwerking van een wijzigingsbesluit tot een nieuwe geconsolideerde versie.³¹ Afsluitend wijs ik nog op de overgangsbepaling in art. 5 van de Regeling standaarden publicaties Omgevingswet. In art. 5 lid 2 van deze regeling is bepaald dat – als toepassing is gegeven aan art. 11.1 lid 2 van het Bep – geen sprake is van een omgevingsdocument. Dit is gedaan omdat in dit geval verwerking in het DSO niet (of niet volledig) mogelijk is.³² In dit verband zij – ter duiding van het begrip ‘omgevingsdocument’ – opgemerkt dat de inhoud van bij ministeriële regeling aangewezen omgevingsdocumenten wordt ontsloten via het DSO.³³ In de Omgevingsregeling is vervolgens bepaald dat besluiten en andere rechtsfiguren, die zijn opgenomen in bijlage 4 of 5 bij de Regeling standaarden publicaties Omgevingswet, omgevingsdocument zijn.³⁴

3.4 Verschillen Wet ruimtelijke ordening en Ow

Verder lijkt mij dat bij het omzetten van ruimtelijke regels (van het tijdelijke naar het nieuwe of permanente deel) de volgende omstandigheden van belang zouden kunnen zijn.

Allereerst wijzigt de terminologie onder de Ow. Zo gaat de Ow en bijbehorende regelgeving niet uit van het toekennen van bestemmingen aan gronden, maar van het stellen van regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Verder is relevant dat niet alle mogelijkheden uit de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) (expliciet) terugkeren onder de Ow. Ter illustratie wijs ik op het vervallen van nadere eisen (zie art. 3.6 lid 1 aanhef en onder d Wro).³⁵ Uit het overgangsrecht kan – als ik het goed zie – worden afgeleid dat de bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen onder de Ow kan worden vervangen door de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften in het omgevingsplan over daarbij aangewezen onderwerpen als bedoeld in art. 4.5 lid 1 Ow (vergelijk art. 22.11 Ow). Ten derde is relevant dat de Ow uitgaat van één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente (zie art. 2.4 Ow).³⁶ In de huidige situatie gelden binnen een gemeente meerdere bestemmingsplannen, waarschijnlijk met een verschillende plansystematiek en verschillende vormgeving van de planregels. Bij het toewerken naar het omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Ow acht ik niet uitgesloten dat gemeenten zullen bezien in hoeverre hun planregels geüniformeerd kunnen worden en planregels op elkaar afgestemd kunnen worden. Afsluitend lijkt mij (mogelijk) relevant dat onder de Ow de standaarden wijzigen,³⁷ evenals de wijze waarop het plan

27 Zie uitgebreid hierover ‘TAM-IMRO voor gemeenten’ van de VNG (<https://vng.nl/artikelen/tam-imro-voor-gemeenten>), de bijbehorende bijsluiter (<https://vng.nl/artikelen/bijsluiter-tam-imro-omgevingsplan-1>), de werkafspraken TAM omgevingsplan van Geonovum (<https://docs.geostandaarden.nl/ro/waTAMomplan/>) en het advies van 10 oktober 2022 van het Adviescollege ICT-toetsing.

28 De IMRO-standaard is de huidige standaard voor ruimtelijke plannen, waarbij ‘IMRO’ staat voor ‘Informatiemodel Ruimtelijke Ordening’. Zie uitgebreid over TAM-IMRO: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/digitaal-stelsel/tam/tam-imro/> en <https://vng.nl/artikelen/tam-imro-voor-gemeenten>

29 In de toelichting staat dat deze regeling bedoeld is voor bestuursorganen die nog niet beschikken over software voor de elektronische vormgeving en inrichting van een besluit op grond van de Ow. Deze bestuursorganen kunnen dan nog enige tijd gebruikmaken van de software die onder Wro wordt gebruikt voor vormgeving overeenkomstig de IMRO-standaarden (zie *Stb.* 2021, 175, p. 14). Op de website van de VNG zijn ook andere redenen te vinden, namelijk: de plansoftware biedt nog niet alle benodigde functies, te weinig tijd om het planproces goed te beproeven of onvolkomenheden in het DSO-LV (zie: <https://vng.nl/artikelen/tam-imro-voor-gemeenten>).

30 In dit verband merk ik nog op dat art. 22.5 lid 5 Ow ook het tijdelijke deel van het omgevingsplan uitzondert van de verplichting om het plan in geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen.

31 Zie *Stb.* 2021, 175, p. 27.

32 Zie *Stcrt.* 2023, 10954, p. 12.

33 Zie art. 14.4 lid 1 Omgevingsbesluit

34 Zie art. 16.4a Omgevingsregeling.

35 Dit geldt overigens voor meer onderdelen van art. 3.6 Wro, zoals uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden. Hier volsta ik met de opmerking dat in relatie tot deze mogelijkheden wel is gewezen op de mogelijkheid de raad een delegatiebesluit te laten nemen (zie art. 2.8 Ow). Voor toepassing van bestaande wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten is art. 22.32 van het omgevingsplan relevant (dit artikel wordt met de bruidsschat aan het tijdelijke deel van het omgevingsplan toegevoegd).

36 Zie over de consequenties van één omgevingsplan ook J.V. Vreugdenhil, *‘Treintjes en de Omgevingswet: “één” of “een” maakt een wereld van verschil’*, te raadplegen via: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/treintjes-en-de-omgevingswet-een-of-een-maakt-een-wereld-van-verschil/>

37 Onder de Wro is de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012 (SVBP 2012) de voorgeschreven standaard (zie de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012). Deze SVBP 2012 geeft regels over onder meer de opbouw van bestemmingsplannen. In de Regeling standaarden publicaties Omgevingswet zijn STOP en TPOD Omgevingsplan voorgeschreven voor het omgevingsplan. Uit diverse publicaties maak ik op dat deze standaarden gemeenten veel vrijheid geven bij de vormgeving/structuur van het omgevingsplan (zie <https://vng.nl/artikelen/het-omgevingsplan-de-schouders-eronder> en <https://www.wegwijzertpod.nl/nieuws/aan-deslag-met-het-omgevingsplan-in-tilburg>).

digitaal ontsloten wordt via (onder meer) het Omgevingsloket.³⁸

3.5 Einde overgangsfase

Afsluitend wijs ik op art. 22.6 lid 3 Ow. Dit bepaalt dat uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen moment alle regels van het omgevingsplan zijn opgenomen in het niet-tijdelijke deel van dat plan. Dit artikellid houdt (dus) in dat gemeenten er voor moeten zorgen dat zij aan het einde van de overgangsfase (dus voor 1 januari 2032) alle regels die deel uitmaken van het tijdelijk deel, waaronder dus ook de ruimtelijke regels, in het nieuwe deel van het omgevingsplan hebben opgenomen. De wetgever heeft opgemerkt dat als een gemeente er niet in is geslaagd om alle regels in het tijdelijke deel te laten vervallen, deze regels niet van rechtswege komen te vervallen. Dit is gedaan om een rechtsvacuüm te voorkomen.³⁹ Voor zover mij bekend, staat geen sanctie op het niet-tijdig plaatsnemen van de ruimtelijke regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

4. Bruidsschat⁴⁰

4.1 Inleiding

Met de invoering van de Ow wordt een aantal regels gedecentraliseerd van het Rijk naar gemeenten. Als de Ow in werking treedt, dan komen deze rijksregels te vervallen. Omdat gemeenten over deze onderwerpen nog geen regels hebben gesteld, zou dan een vacuüm ontstaan. Ter voorkoming van dit vacuüm worden met de bruidsschat regels toegevoegd aan hoofdstuk 22 van het omgevingsplan; alle gemeenten hebben daarmee een gelijkkluidend hoofdstuk 22 van hun omgevingsplan.⁴¹ Voor de volledigheid merk ik op dat in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow is gesteld dat regels van de bruidsschat ‘onderwerpgevijs’/separaat overgezet kunnen worden naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.⁴²

4.2 Inhoud bruidsschat

Grofweg bevat de bruidsschat regels over activiteiten met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen (afde-

ling 22.2), milieubelastende activiteiten (afdeling 22.3)⁴³ en overige activiteiten (afdeling 22.5). In deze bruidsschat zijn onder meer regels opgenomen afkomstig uit het Bouwbesluit 2012 en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ter illustratie van de inhoud en het belang van de bruidsschat wijs ik op de volgende onderdelen:

- De ruimtelijke vergunningplicht en de uitzonderingen hierop (zie in het bijzonder par. 22.2.7.2);
- Regels over geluid, geur, trillingen en bodem (zie par. 22.3.4 tot en met 22.3.7);
- Andere regels van overgangsrechtelijke aard, zoals aanvraagvereisten die horen vergunningplichten in gemeentelijke verordeningen (zie par. 22.5.2.4).⁴⁴

4.3 Plaats in het tijdelijke deel

Uit de toelichting op het Invoeringsbesluit Ow blijkt dat de bruidsschat op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het tijdelijke deel van het omgevingsplan is geplaatst. De regels in het tijdelijke deel, zoals de bruidsschatregels, moeten bij appellabel besluit tot wijziging van het omgevingsplan in het nieuwe deel worden geplaatst. Een andere keuze is om regels te laten vervallen, voor zover de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) hieraan niet in de weg staan. De noodzaak om alle regels van het tijdelijk deel van de bruidsschat expliciet bij appellabel besluit te moeten heroverwegen, was voor de VNG aanleiding om geen regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan te (laten) plaatsen. Op deze wijze ontstaat een extra waarborg dat de regels van de bruidsschat geen geïsoleerd onderdeel blijven binnen de overige regels van het omgevingsplan, zo staat in deze toelichting. De noodzaak van een expliciete heroverweging, die er bij de bruidsschatregels in het nieuwe deel niet zou zijn, vormt volgens deze toelichting een prikkel om de bruidsschatregels zo nodig te laten vervallen of aan te passen aan de locatiespecifieke omstandigheden en in te passen in de overige daar geldende regels.⁴⁵

4.4 Verhouding met instructieregels/Bkl

Gemeenten zullen bij het nemen van een besluit tot wijziging van een omgevingsplan moeten bezien hoe dit besluit zich verhoudt tot de instructieregels van Rijk en provincie. Deze instructieregels zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van

38 Gelet op al deze omstandigheden is het voorstelbaar dat gemeenten aan een basisregeling voor het omgevingsplan of set standaardregels voor het omgevingsplan werken die gebruikt kan worden voor het omzetten van (onder meer) de ruimtelijke regels. Een versie van de basisregeling van de gemeente Amsterdam is hier te raadplegen: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/bestemmingsplannen/basisregeling-omgevingsplan-amsterdam/>

39 Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 34986, nr. 9, p. 23.

40 Voor een kritische beschouwing van de bruidsschat verwijs ik naar F.P.C.L. Tonnaer, ‘Het omgevingsplan – gemeentelijke nest vol koekoekseieren’, Whitepaper 25 juni 2019, Sdu-Uitgevers.

41 Zie art. 22.1 aanhef en onder c en art. 22.2 Ow, in verbinding gelezen met hoofdstuk 7 van het Invoeringsbesluit Ow.

42 Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 103.

43 In de bijlage bij art. 1.1 Ow, onderdeel A, is het begrip ‘milieubelastende activiteit’ als volgt gedefinieerd: ‘activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekingsactiviteit’. Voor milieubelastende activiteiten is voorts van belang dat het Besluit activiteiten leefomgeving voor hierin aangegeven milieubelastende activiteiten regels stelt (zie art. 2.1 Bal).

44 Voor een uitgebreidere uiteenzetting verwijs ik naar N. Fikke & A.M.M. van der Wijst, ‘De echte schat van de bruidsschat: van rijksregels naar regels die echt goed passen’, *M en R* 2019/117. Dit artikel is raadpleegbaar via: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ondersteuning/publicaties-omgevingswet-bzk/overzicht-interviews-tijdschriften/echte-schat-bruidsschat-rijksregels-regels-echt/@246672/echte-schat-bruidsschat/>

45 Zie *Stb.* 2020, 400, p. 1170.

het Bkl en in de (provinciale) omgevingsverordening.⁴⁶ Als de bruidsschatregels niet (geheel) voldoen aan de instructieregels en deze regels geen ruimte laten voor deze afwijking, dan zal de raad de desbetreffende bruidsschatregel dienen aan te passen.

5. Verordeningen⁴⁷

5.1 Inleiding

Zoals eerder opgemerkt, maken (gedeelten van) een aantal gemeentelijke verordeningen onderdeel uit van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat. Het gaat dan om onderdelen van de erfgoedverordening, de geurverordening en (kortweg) de hemelwaterverordening.

5.2 Ow en Omgevingsbesluit

Art. 2.4 van de Ow bepaalt dat de raad een omgevingsplan vaststelt, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. In art. 2.7 van de Ow, in samenhang met art. 2.1 van het Omgevingsbesluit, is hieraan nadere uitwerking gegeven. In art. 2.1 van het Omgevingsbesluit is bepaald welke regels in het omgevingsplan opgenomen moeten worden en welke regels niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen.

Regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, moeten in het omgevingsplan worden opgenomen (zie art. 2.1 lid 1 Omgevingsbesluit). In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Ow is dit als volgt toegelicht:

'Het gaat om regels over activiteiten die leiden tot als het ware tastbare veranderingen in de fysieke leefomgeving. Voorbeelden daarvan zijn het bouwen van bouwwerken, het kappen van bomen, het maken van een in- en uitrit op openbare wegen, het verleggen van kabels en leidingen of het ontsieren van een monument. Het veroorzaken van emissies, hinder en risico's valt niet onder het wijzigen van de fysieke leefomgeving in deze zin, omdat bijvoorbeeld emissies naar de lucht of geluid geen tastbare wijzigingen zijn. Datzelfde geldt voor verandering in het gebruik,

bijvoorbeeld gebruiksverandering van een gebouw zonder dat daarvoor bouwactiviteiten nodig zijn.⁴⁸

Het voorgaande betekent dus (bijvoorbeeld) concreet dat regels over het kappen van bomen uit de Algemene plaatselijke verordening in het omgevingsplan *moeten* worden opgenomen.

Art. 2.1 lid 2 van het Omgevingsbesluit schrijft voor welke regels (in ieder geval) niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. In dit artikellid wordt verwezen naar diverse bepalingen uit de Gemeentewet. De achtergrond van het opnemen van deze bepalingen is in het Invoeringsbesluit Ow – in algemene zin – als volgt toegelicht:

'De bepaling gaat ten eerste over 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 (openbare) veiligheid. Dat zijn in beginsel regels over gedrag van personen die vanwege het motief waarmee ze worden gesteld (het gaat niet om het effect van het gedrag op de fysieke leefomgeving maar om het effect op de openbare orde) niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Omdat het veelal wel gaat om gedragingen in de fysieke leefomgeving en daarom twijfel zou kunnen bestaan over de vraag of dergelijke regels in het omgevingsplan thuishoren, wordt hierover in deze bepaling uitsluitend gegeven. [...]. Ten tweede gaat deze bepaling over regels met strafbaarstellingen [...] en over financiële regels [...].'⁴⁹

Gelet op de genoemde artikelen uit de Gemeentewet *mogen* bijvoorbeeld regels uit de Algemene plaatselijke verordening over cameratoezicht en woonoverlast *niet* in het omgevingsplan worden opgenomen.⁵⁰ Gelet op het motief, waarmee deze regels zijn gesteld, komt het mij voor dat ook regels over het toezicht op openbare inrichtingen (zoals de vergunning voor de exploitatie van dergelijke inrichtingen) niet in het omgevingsplan thuishoren.⁵¹

5.3 Overgangsrecht – gelijkstelling omgevingsplanactiviteit

Uit het voorgaande volgt dat regels uit gemeentelijke verordeningen, die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, bij inwerkingtreding van de Ow nog niet in dit plan staan. In dit verband voorziet art. 22.8 Ow in een overgangsrechtelijke regeling. Op grond van deze bepaling wordt een ontheffing of vergunning op grond van een gemeentelijke verordening, waarvan de regels ingevolge art. 2.7 Ow in het omgevingsplan moeten worden opgeno-

⁴⁶ Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie waarbij het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en provinciale verordeningen sturing geven aan de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen.

⁴⁷ Over verordeningen en het omgevingsplan wijs ik op de handreiking 'Verordeningen en het omgevingsplan' van de VNG en het ministerie van BZK. Deze handreiking is te raadplegen via de volgende link: <https://vng.nl/artikelen/verordeningen-en-omgevingsplan-0>. Daarnaast zijn door de VNG staalkaarten opgesteld, waarin verordeningen zijn geïntegreerd in het omgevingsplan. In deel I zijn regels opgenomen over objecten op de weg, uitritten, parkeerexcessen en kappen; deel II heeft betrekking op regels over opbreken en graven, het aanleggen van kabels en leidingen, standplaatsen innemen en het maken van reclame. Deze twee staalkaarten zijn te raadplegen via: <https://vng.nl/artikelen/onderwerpgerichtestaalkaarten>. Voor de volledigheid wijs ik er nog op dat de geïntegreerde versie van de staalkaarten is te raadplegen via: <https://vng.nl/artikelen/de-geïntegreerde-versie-van-de-staalkaarten>.

⁴⁸ Zie *Stb.* 2020, 400, p. 1107. Op p. 1702 van het Invoeringsbesluit Ow wordt nader uiteengezet wat wel en wat niet onder het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving moet worden verstaan.

⁴⁹ Zie *Stb.* 2020, 400, p. 1703; zie voor een uitgebreide toelichting p. 1703-1706 van het Invoeringsbesluit Ow.

⁵⁰ Zie art. 151c lid 1 en art. 151d lid 1 van de Gemeentewet en art. 2:77 en 2:79 van de model APV van de VNG.

⁵¹ Deze regels zijn opgenomen in afdeling 8 van hoofdstuk 2 (getiteld 'Openbare orde') van de model APV van de VNG.

men, gelijkgesteld aan een verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten (zie art. 5.1 lid 1 aanhef en onder a Ow). Hiermee wordt voorkomen dat de situatie ontstaat, zoals deze was voor inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Volgens de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow spreekt het voor zich dat de voor de verlening van deze vergunningen en ontheffingen in de desbetreffende verordening opgenomen beoordelingsregels ook blijven gelden tot de bepalingen zijn overgeheveld naar het omgevingsplan. Ditzelfde geldt volgens de wetgever voor de in de verordening opgenomen indieningsvereisten.⁵²

In aanvulling op het voorgaande merk ik nog op dat in art. 2.1a van het Omgevingsbesluit is voorzien in aanvullend overgangsrecht, namelijk voor de volgende twee situaties:

1. Als het regels betreft die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, maar waarbij het geen activiteit betreft in de zin van art. 2.2 van de Wabo;
2. Als het regels betreft over activiteiten in de zin van art. 2.2 van de Wabo, maar waarbij de regels niet in het omgevingsplan dienen te worden opgenomen.

Situaties bedoeld onder 1 worden uitgesloten van de reikwijdte van art. 22.8 Ow. Anders zou – anders dan nu het geval – een situatie ontstaan waarbij een vergunningplicht op rijksniveau in het leven wordt geroepen. Hierbij kan worden gedacht aan een gemeentelijk vergunningstelsel voor het plaatsen of wijzigen van een grafzerk.⁵³

De situaties onder 2 worden juist onder de reikwijdte van art. 22.8 Ow gebracht, omdat anders de situatie ontstaat dat de vergunningplicht op rijksniveau komt te vervallen. In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Ow wordt onder meer genoemd de vergunningplicht voor de opslag van roerende zaken.⁵⁴

5.4 Einde overgangsfase

Voor verordeningen en de overgangsfase is art. 22.4 van de Ow (in het bijzonder) van belang. Dit artikel bepaalt dat aan de verplichting tot vaststelling van een omgevingsplan als bedoeld in art. 2.4 Ow uiterlijk wordt voldaan op 1 januari 2032 (zie art. 22.4 Ow, gelezen in verbinding met het koninklijk besluit). Tot dit tijdstip is onder meer art. 122 van de Gemeentewet niet van toepassing. Het voorgaande betekent concreet dat uiterlijk op eind 2031 de bepalingen uit verordeningen, die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, in dit plan staan. Als dit niet het geval is, dan komen deze bepalingen – gelet op art. 122 Gemeentewet – van rechtswege te vervallen.⁵⁵ Afsluitend merk ik op dat in de memorie van toelichting bij de Invoe-

ringwet Ow is gesteld dat regels uit verordeningen ‘onderwerpgewijs’/separaat overgezet kunnen worden naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.⁵⁶

6. Conclusie

Bij inwerkingtreding van de Ow ontstaat van rechtswege een omgevingsplan. Van het tijdelijk deel van dit omgevingsplan maken onder meer ruimtelijke plannen, de bruidsschat en enkele gemeentelijke verordeningen deel uit. Het einde van de overgangsfase is bepaald op eind december 2031. Tijdens de overgangsfase zal het omgevingsplan van rechtswege in overeenstemming (moeten) worden gebracht met de Ow (en de bijbehorende regelgeving). Bij ruimtelijke plannen is onder meer van belang dat regels in het tijdelijke deel alleen per locatie kunnen komen te vervallen. Er is vanuit het Rijk gewezen op het werken met zogenoemde voorrangregels; hiermee kunnen in het nieuwe deel regels worden gesteld die prevaleren boven de regels in het tijdelijke deel (zonder dat alle ruimtelijke regels op een locatie in het tijdelijke deel dienen te vervallen). Verder is gebleken dat vanwege technische beperkingen mogelijk gebruik gemaakt zal worden van ‘workarounds’ (TAM-IMRO) of hulpmiddelen bij de raadpleging van het omgevingsplan (de Pons). Op basis hiervan is geconcludeerd dat sprake kan zijn van verminderde kenbaarheid en raadpleegbaarheid van (onderdelen van het) omgevingsplan.

Verder maakt, zoals gezegd, de bruidsschat onderdeel uit van het tijdelijke deel van dit omgevingsplan. Deze bruidsschat is een set regels die met de Ow wordt gedecentraliseerd naar gemeenten. In deze bruidsschat zijn onder meer regels over bouwen en milieu opgenomen. Bij het omzetten van deze regels dienen gemeenten te bezien hoe deze regels zich verhouden tot de instructieregels van Rijk en provincie.

Ten slotte is ingegaan op gemeentelijke verordeningen. Een deel van deze verordeningen maakt van rechtswege onderdeel uit van het omgevingsplan. Bij gemeentelijke verordeningen is van belang dat enkele bepalingen uit verordeningen in het omgevingsplan opgenomen dienen te worden en enkele bepalingen niet in het omgevingsplan opgenomen mogen worden. De bepalingen die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, dienen tijdens de overgangsfase in het omgevingsplan te worden opgenomen. Als dit niet gebeurt, komen deze van rechtswege te vervallen.

Op het eerste oog lijkt het einde van december 2031 wellicht een ruime termijn voor de overgangsfase. Het komt mij – alleen al gelet op wat in dit artikel de revue is gepasseerd – echter voor dat gemeenten meerdere jaren nodig zullen hebben voor het toewerken naar dit omgevingsplan dat voldoet aan alle eisen van de Ow. Anderzijds is er in dit artikel wel op gewezen dat de raadpleegbaar-

52 Zie *Kamerstukken II* 2017/2018, 34986, nr. 3, p. 330.

53 In de toelichting op het Invoeringsbesluit Ow wordt dit voorbeeld genoemd, zie *Stb.* 2020, 400, p. 1708.

54 Zie art. 2.2 lid 1 aanhef en onder j Wabo. Dit voorbeeld en andere voorbeelden staan genoemd in *Stb.* 2020, 400, p. 1708-1709.

55 Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 99.

56 Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 103.

heid en kenbaarheid van de geldende regels (zoals hiervoor is gesteld) tijdens de overgangsfase een aandachtspunt zijn.

Dit artikel is afgesloten op 6 oktober 2023.

Over de auteur

Mr. R. (Ruud) Veenhof
Adviseur bij STAB.

VOORKOM EEN ZOEKTOCHT NAAR DE JUISTE KENGETALLEN

ZORG DAT U OP DE HOOGTE BENT!



Heeft u als deskundige in uw dagelijkse praktijk regelmatig comptabele gegevens nodig op het gebied van sociale zekerheid, maatschappelijke dienstverlening, gezondheid, belastingen, huurtoeslag en arbeidsmarktmaatregelen? Of bijvoorbeeld op het gebied van de wet WOZ, loonbelasting, premieheffingen en zorgverzekering.

Met deze nieuwe actuele wettenbundels van Sdu wordt u optimaal geïnformeerd.

TE BESTELLEN VIA: www.sdu.nl/shop

Sdu