

BIJLAGE 3: OVERGANGSRECHT OMGEVINGSWET

INLEIDING

De Invoeringswet treedt samen met de Omgevingswet in werking. Dit is naar verwachting op 1 januari 2021. In het overgangsrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten regels: bestaande wet- en regelgeving die vervalt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, bestaande wet- en regelgeving die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet (tijdelijk) van kracht blijft en nieuwe wet- en regelgeving.

Voor het overgangsrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen de kerninstrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, programma's, het omgevingsplan, de omgevingsverordening en waterschapsverordening, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning, het projectbesluit en instructieregels. Hierna wordt een toelichting gegeven op de overgangsfase voor de omgevingsvisie, het omgevingsplan en lopende aanvragen.

OVERGANGSRECHT OMGEVINGSVISIE

Op grond van de Omgevingswet zijn gemeenten, provincies en het Rijk verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. Dit is een beleidskader op het gebied van de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie bindt alleen het betrokken bestuursorgaan: burgers, bedrijven en andere bestuursorganen zijn in beginsel niet aan een omgevingsvisie gebonden. De binding voor hen vindt plaats door andere instrumenten, zoals door de omgevingsvergunning.

Gemeenten krijgen een overgangstermijn geboden voor het vaststellen van een omgevingsvisie. Ingevolge artikel 4.9, eerste lid, Invoeringswet wordt deze verplichting uitgesteld tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Uit de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet volgt dat daarbij gestreefd wordt naar een overgangstermijn van drie jaar, oftewel een uiterste datum van 1 januari 2024. Tegelijkertijd is in paragraaf 4.2.3 Invoeringswet bepaald dat de huidige hoofdelementen van het gemeentelijk beleid tot die tijd van kracht blijven. Gedacht moet hierbij worden aan een milieubeleidsplan, een verkeers- en vervoersplan en de gemeentelijke structuurvisie.

Hoewel de omgevingsvisie het beleidskader vormt waarop (onder meer) het omgevingsplan wordt gebaseerd, is het in de praktijk mogelijk om een omgevingsplan vast te stellen voordat de omgevingsvisie tot stand is gekomen. De regering lijkt deze mogelijkheid expliciet open te hebben gelaten om zo praktische problemen door ingewikkelde overgangsrechtelijke situaties te voorkomen.

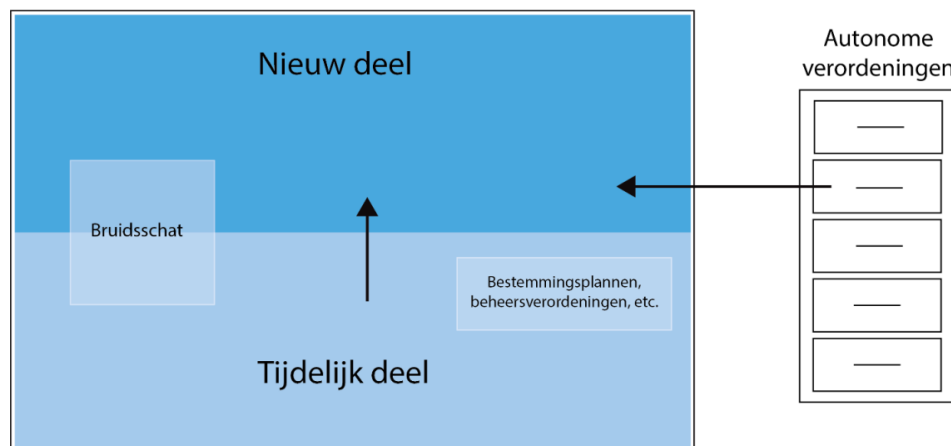
OVERGANGSRECHT OMGEVINGSPLAN

Als in 2021 de Omgevingswet wordt ingevoerd, zijn alle bestemmingsplannen in één klap een omgevingsplan van rechtswege. Gemeenten hebben vervolgens nog tot 1 januari 2029 de tijd om van dat document een echt omgevingsplan te maken, zoals de Omgevingswet verwacht. Namelijk één plan voor het hele grondgebied waarin alle regels voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving samen komen.

Om te voorkomen dat in de tussentijd een gat ontstaat door regelgeving die wegvalt op rijksniveau, is er overgangsrecht: de bruidsschat voor het omgevingsplan. Door de bruidsschat krijgen gemeenten en waterschappen de tijd om zelf een afweging over deze onderwerpen te maken. Ook wordt een rechtsvacuüm voorkomen. De decentrale overheden kunnen de regels uit de bruidsschat vanaf dag één van de Omgevingswet aanpassen of laten vervallen, binnen de kaders van de Omgevingswet.ⁱ

Het omgevingsplan bestaat ingevolge artikel 4.6 Invoeringswet en artikel 22.1 Invoeringswet uit een 'tijdelijk deel' en een 'nieuw deel'. Het tijdelijke deel bestaat enerzijds uit diverse besluiten die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het omgevingsplan van kracht waren, waaronder bestemmingsplannen, voorbereidingsbesluiten en bepaalde verordeningen. Dit betreft dus de huidige wet- en regelgeving. Anderzijds bestaat het tijdelijk deel uit de zogenaamde 'bruidsschat'. Dit zijn algemene Rijksregels die een goede overgang tussen het huidige recht en de Omgevingswet moeten borgen. De bruidsschat voorziet in algemene Rijksregels over onderwerpen die in het omgevingsplan geregeld moeten worden. Door deze set algemene Rijksregels krijgen gemeenten de tijd om zelf een afweging over deze regels te maken. De regering ziet het zo voor zich:

Omgevingsplan



Het belangrijkste om te weten op dit punt is dat alle bestaande wet- en regelgeving gewoon 'doorloopt' tot 1 januari 2029. Dat betekent dat alles wat niet in het Omgevingsplan is opgenomen per 1 januari 2029 van rechtswege vervalt.

PERIODE 1 JANUARI 2021 TOT 1 JANUARI 2029

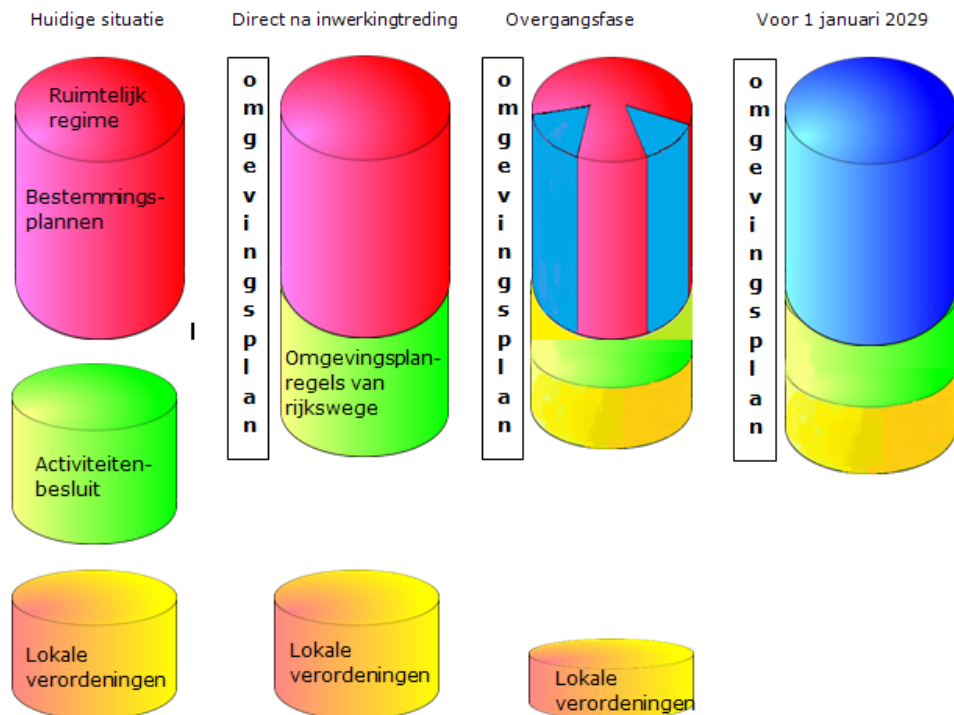
Wanneer de Omgevingswet in werking treedt heeft de gemeente in ieder geval een omgevingsplan dat gevuld is met:

- regels voor de onderwerpen die zijn verhuisd van rijksniveau naar gemeenteniveau;
- oude ruimtelijke plannen en een aantal verordeningen.

Tot 2029 is er een overgangsfase waarin de gemeente nieuwe regels in het omgevingsplan moet opnemen ter vervanging van de oude ruimtelijke plannen en verordeningen. Dat is nodig want in het bestemmingsplan staan alleen ruimtelijke regels, maar in het omgevingsplan zullen uiteindelijk veel meer regels staan.

Een gemeente heeft diverse andere verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Voorbeelden hiervan zijn afvalstoffenverordening of de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Wanneer de Omgevingswet in werking treedt, worden die verordeningen niet beschouwd als onderdeel van het omgevingsplan. Tijdens de overgangsfase moet de gemeente vele regels uit deze verordeningen integreren in het omgevingsplan. In het Omgevingsbesluit komt te staan welke regels op het gebied van de fysieke leefomgeving de gemeente in het omgevingsplan moet opnemen en welke regels ze niet mag opnemen.

Figuur 5. Schema overgangsfase omgevingsplan



De oude situatie wordt vanaf 1 januari 2021 in feite bevroren. Het is na 1 januari 2021 niet meer mogelijk om de reeds geldende regels aan te passen. Ook niet op ondergeschikte punten. Daarvoor zal voor de gehele locatie een nieuw omgevingsplan moeten worden vastgesteld waarin de 'oude' regels in zijn geheel worden opgenomen. De regering merkt daarover het volgende op:

"Het tijdelijk deel van het omgevingsplan is dus als het ware bevroren en bij een vaststellingsbesluit kunnen alleen locatiegewijs (voor alle op die locatie geldende regels) delen van het tijdelijk deel vervallen. Bij een gewenste wijziging van regels in het tijdelijk deel, zullen dus alle regels voor de betrokken locatie (ook de regels die op zichzelf niet gewijzigd hoeven te worden) opnieuw vastgesteld moeten worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan. [...] Het voorgaande betekent dat besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen in het vervolg uitsluitend gebeurt met de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet in het nieuwe deel van het omgevingsplan."

Wordt voorzien dat in 2021 wijzigingen in een bestemmingsplan noodzakelijk zijn, dan kunnen deze wijzigingen alleen op de oude leest worden doorgevoerd als de procedure vóór 1 januari 2021 is gestart. Daarna moet elke wijziging van het omgevingsplan voldoen aan de eisen die worden gesteld aan het omgevingsplan. In dat nieuwe deel van het omgevingsplan moeten namelijk alle 'losse verordening' direct worden overgezet. Er ontstaat daardoor een soort hybride situatie tot 1 januari 2029, zoals dat in voorgaand schema is afgebeeld:

- omgevingsplan van rechtswege: alle bestemmingsplan zijn aangemerkt als één omgevingsplan;
- de bestaande 'losse' verordeningen; en
- een wijziging van het omgevingsplan die voldoet aan alle eisen.

BESLUITVORMING NIEUWE ONTWIKKELINGEN

Tijdens de overgangsfase zal besluitvorming ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden aan de hand van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het tijdelijke deel ziet alleen op procedures en situaties die ten tijde van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet golden, zo volgt uit paragraaf 4.2.5 Invoeringswet. Belangrijk om te weten is dat het niet mogelijk is om na 1 januari 2021 het tijdelijke deel waar nodig nog aan te passen: hiervoor dient dan een geheel nieuw omgevingsplan te worden vastgesteld.

De omzetting van regelgeving uit het tijdelijk deel naar het nieuwe deel kan daarbij integraal of per locatie plaatsvinden, afhankelijk van de voorkeur van de gemeente. Ten aanzien van de integratie van lokale verordeningen geldt dat deze per onderwerp geïntegreerd kunnen worden in het nieuwe deel.

Het geldende omgevingsplan zal vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet terug te vinden zijn in het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Hierin zal tevens een overzicht worden opgenomen van het tijdelijke en nieuwe deel van het omgevingsplan, evenals de geldende lokale verordeningen.

OVERGANGSRECHT VOORLOPENDE PROCEDURES EN VERGUNNINGEN

In afdeling 11 van de Invoeringswet Omgevingswet staat onder andere het volgende:

- het oude recht is van toepassing op procedures die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gestart;
- bestaande vergunningen en ontheffingen zijn gelijkgesteld aan de nieuwe omgevingsvergunning;
- er zijn gevallen waarin voor een bepaalde activiteit onder de Omgevingswet een nieuwe vergunningplicht geldt. Dus geen verandering van de naam van de vergunningplicht, maar een activiteit die onder het oude recht vergunningvrij was. Voor deze gevallen geldt een overgangstermijn van twee jaar voor het aanvragen van een vergunning.

De uitwerking van het overgangsrecht kan nog wijzigen in de parlementaire behandeling van het conceptvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

i De onderwerpen die opgaan in de bruidsschat kunnen als volgt worden samengevat:

- a) regels over milieubelastende activiteiten die niet langer onder algemene rijksregels vallen. Voorbeelden zijn horeca, recreatie en detailhandel;
- b) regels over de mate van belasting op de omgeving van geluid, geur en trillingen door bedrijfsmatige milieubelastende activiteiten;
- c) regels over het bouwen en gebruik van bouwwerken en terreinen die sterk locatieafhankelijk zijn, zoals kleinschalige hinder en overlast, welstandstoezicht en aansluitplichten op energie- en warmtenetten;
- d) regels over kwalitatieve aspecten van lozingsactiviteiten in de regionale wateren, zoals emissiegrenswaarden voor huishoudelijk afvalwater.

De regels onder a tot met c landen in de bruidsschat voor gemeenten in het omgevingsplan en de regels onder d landen in de bruidsschat voor de waterschappen in de waterschapsverordening.