

Artikel

Rechtsbescherming onder de Omgevingswet: op een gelijkwaardig niveau?

Mr. drs. H. (Daniëlla) Nijman*

1 Inleiding

1.1 Inspraak versus rechtsbescherming

In dit artikel staat het thema rechtsbescherming centraal. Het gaat dan om de mogelijkheid om de rechtmatigheid van besluiten te laten toetsen door de bestuursrechter. Dit artikel besteedt geen bijzondere aandacht aan de inspraakmogelijkheden die er zijn aan de voorkant van de procedure. Het is de bedoeling van de Omgevingswet om meer aandacht te vragen voor participatie van burgers in de besluitvorming, wat tot uiting komt in diverse bepalingen en de toelichting op de wet. Het faciliteren van meer inspraak kan leiden tot kwalitatief betere besluitvorming en daardoor mogelijk minder behoefte aan rechtsbescherming. Het bieden van inspraak aan de voorkant kan echter geen vervanging zijn van rechtsbescherming. Dit artikel gaat over de achterkant van het besluitvormingsproces.

1.2 Instrumenten

In de systematiek van de Omgevingswet is een onderscheid gemaakt tussen beleid en normstelling. Dit onderscheid komt terug in de zes kerninstrumenten. Zo

zijn de omgevingsvisie en het programma¹ bij uitstek instrumenten met een beleidsmatig karakter, die alleen bindende werking hebben voor het bestuursorgaan zelf. Tegen deze instrumenten staat geen rechtsgang open bij de bestuursrechter.

Normstelling gebeurt onder andere via het instrument van de algemene regels. Deze algemene regels worden voor een belangrijk deel opgenomen in de algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's) die onder de Omgevingswet komen te hangen. Van deze AMvB's richten het Omgevingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving zich primair tot de overheden. In het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving zullen de regels terechtkomen die rechtstreekse werking hebben voor burgers en bedrijven. De AMvB's zijn niet appellabel.

Daarnaast zullen algemene regels kunnen worden opgenomen in de omgevingsverordening en de waterschapsverordening, die vastgesteld worden door provinciale staten respectievelijk het algemeen bestuur van een waterschap. De omgevingsverordening en de waterschapsverordening zijn niet appellabel.²

1. Het programma moet worden onderscheiden van de programmatische aanpak, zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) of de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deze instrumenten kunnen via de indirecte weg van de exceptieve toetsing aan de bestuursrechter ter toetsing worden voorgelegd. Deze vorm van rechtsbescherming blijft in dit artikel buiten beschouwing. Daarnaast zijn er programma's met specifieke rechtsgevolgen waartegen wel beroep openstaat. Dit geldt voor programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 299.
2. Ook voor regels uit de omgevingsverordening geldt dat deze wel via de indirecte weg van de exceptieve toetsing aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd. Daarnaast kan een omgevingsverordening appellabel zijn indien daarin een beperkingengebied wordt aangewezen en daarvoor regels tot beperking van het gebruik worden gesteld (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 299).

* Mr. drs. H. (Daniëlla) Nijman is advocaat bij Holla Advocaten te Den Bosch. Dit artikel is een uitwerking en vervolg op drie columns die in augustus en september 2015 verschenen bij Binnenlands Bestuur.

Instrumenten die wel rechtstreeks werken en bij de bestuursrechter ter discussie kunnen worden gesteld, zijn het gemeentelijke omgevingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning. In dit artikel zal ik deze drie instrumenten belichten, waarbij de nadruk ligt op de omgevingsvergunning en het omgevingsplan. Het projectbesluit bespreek ik gezamenlijk met het omgevingsplan, nu hiervoor grotendeels dezelfde procedurele bepalingen van toepassing zijn.

2 Omgevingsvergunning

2.1 Voorbereidingsprocedure en beslistermijn

De omgevingsvergunning zal in de regel worden voorbereid met de reguliere procedure. Dat betekent dat er een beslistermijn geldt van acht weken, te verlengen met zes weken. Tegen de beslissing op de aanvraag staat bezwaar open, waarna tegen de beslissing op bezwaar beroep en hoger beroep kunnen worden ingesteld.

Voor een beperkt aantal activiteiten geldt dat de omgevingsvergunning met de uniforme openbare procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt voorbereid. In dat geval geldt een beslistermijn van 26 weken. Het ontwerpbesluit wordt gedurende 6 weken ter inzage gelegd voor zienswijzen, waarna beroep en hoger beroep kunnen worden ingesteld.

In het Omgevingsbesluit wordt geregeld voor welke activiteiten deze uitgebreide procedure van toepassing is. Op dit moment is de concepttekst van het Omgevingsbesluit nog niet vrijgegeven. In de memorie van toelichting (hierna: MvT) is aangegeven dat de uitgebreide procedure hoofdzakelijk zal worden voorgeschreven voor activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door eenieder.³ Dit geldt bijvoorbeeld voor activiteiten met gevolgen voor het milieu, in ieder geval voor zover sprake is van een Seveso-inrichting of een IPPC-installatie. De omgevingsvergunning voor de 'milieubelastende activiteit'⁴ zal in zoverre met de uitgebreide procedure worden voorbereid. Hoe het onderscheid precies wordt gemaakt, zal nog blijken.

Met de omgevingsvergunning voor de zogeheten 'afwijkactiviteit' kan worden afgeweken van de regels van het omgevingsplan. Deze omgevingsvergunning zal met de reguliere procedure worden voorbereid. Dit is een voortzetting van de huidige trend om steeds grotere afwijkingen sneller te kunnen vergunnen. Zo is per 1 november 2014 de reikwijdte van de kruimelonthef-

ving in het Besluit omgevingsrecht uitgebreid en is daarop sindsdien de reguliere procedure van toepassing.

Nieuw is dat de reguliere procedure ook van toepassing zal worden op de grote afwijkactiviteiten. Het gaat dan om de projecten waarvoor onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op grond van art. 2.12 lid 1 onder a sub 3⁵ een goede ruimtelijke onderbouwing is vereist en waarvoor een verklaring van geen bedenkingen door de gemeenteraad moet worden afgegeven. Op dergelijke grotere afwijkingen van het bestemmingsplan is nu de uitgebreide procedure van toepassing. Het lijkt erop dat dit onder de Omgevingswet niet meer het geval is. Dit laat onverlet dat de afwijking van het omgevingsplan deugdelijk zal moeten worden gemotiveerd en ook de gemeenteraad een adviesbevoegdheid of instemmingsplicht kan hebben.⁶ Slechts wanneer de afwijking van het omgevingsplan mogelijk wordt gemaakt door het omgevingsplan zelf te wijzigen, is de uitgebreide procedure van toepassing.⁷

2.2 Vergunning van rechtswege verdwijnt

Op dit moment is de *lex silencio positivo* van toepassing op onder andere de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Dit houdt in dat de vergunning na het verstrijken van de beslistermijn van rechtswege wordt geacht te zijn verleend. Deze stok achter de deur is een stimulans voor het bevoegd gezag om tijdig een beslissing op de aanvraag te nemen. Als afgegaan wordt op de motie van Ronnes en Veldman⁸ laten bestuursorganen sinds de invoering van de vergunning van rechtswege zelden de termijn verstrijken en wordt tijdig tot vergunningverlening overgegaan.⁹

De vergunning van rechtswege is niet onomstreden. Aanvragers plegen de voorkeur te geven aan een uitdrukkelijk verleende vergunning, om zo zekerheid te hebben over de uitvoering van het project. Voor derden geldt eveneens dat zij niet in onzekerheid willen verkeren over het al dan niet van rechtswege verleend zijn van een vergunning. Het bevoegd gezag wil uiteraard in de gelegenheid zijn om passende voorschriften aan de vergunning te verbinden.

3. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 226.

4. De begrippen uit de Omgevingswet zijn gedefinieerd in de bijlage onder A. De milieubelastende activiteit is gedefinieerd als: 'activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit'.

5. Tenzij anders vermeld, wordt met een verwijzing naar een artikel een verwijzing naar de Omgevingswet bedoeld.

6. In welke gevallen dit aan de orde is, zal blijken zodra de inhoud van de AMvB's bekend wordt gemaakt.

7. Ook hier geldt dat uit de tekst van het Omgevingsbesluit zal blijken of er uitzonderingen op de regel gaan gelden. Gezien de wens van vereenvoudiging ligt dat niet in de lijn der verwachting.

8. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 174. Zij verzoeken de regering te onderzoeken wat de gevolgen zijn van de afschaffing van het systeem van de vergunningverlening van rechtswege en of gehele of gedeeltelijke invoering ervan mogelijk en wenselijk is, en de Kamer daarover te informeren. De motie is aangenomen.

9. Ronnes en Veldman stellen te constateren dat sinds de vergunningverlening van rechtswege vrijwel 100 procent van de gevraagde vergunningen op tijd werd verleend. Ik betwijfel of dit juist is, zowel qua aantallen als qua uitkomst. De tijdsdruk zal niet altijd tot vergunningverlening leiden. Bekend zijn ook de situaties waarbij de vergunning veiligheidshalve wordt geweigerd om de beslistermijn veilig te stellen. In bezwaar wordt dan alsnog de inhoudelijke toets uitgevoerd en kan de vergunning worden verleend.

In reactie op het voorstel van wet heeft de Raad van State geadviseerd om toepassing van de vergunning van rechtswege te heroverwegen.¹⁰ De reden hiervoor is dat het toepassingsbereik onder de Omgevingswet te groot zou worden. Een groter aantal activiteiten kan straks met een omgevingsvergunning worden vergund. Het uitgangspunt is dat de reguliere procedure van toepassing is, ook wanneer er meerdere activiteiten in één aanvraag worden gebundeld. Dat betekent dat er steeds complexere projecten zouden moeten worden beoordeeld binnen de strakke beslistermijn van acht weken (respectievelijk veertien weken na verlenging). De vergunning van rechtswege voldoet onder die omstandigheden niet meer aan de criteria die aanvankelijk zijn gesteld voor de invoering van de vergunning van rechtswege.¹¹

Het kabinet heeft dit advies ter harte genomen en besloten om de vergunning van rechtswege over de hele breedte van het omgevingsrecht af te schaffen. Uit de MvT blijkt dat daarbij ook een rol heeft gespeeld dat vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen voor sommige activiteiten een voorafgaande beoordeling van de aanvraag is vereist. Die activiteiten kunnen dus niet van rechtswege worden vergund en lenen zich niet voor een reguliere procedure indien daarop de *lex silencio positivo* van toepassing is. Zodra een aanvraag ziet op meerdere activiteiten waarvan er één vanwege de expliciete besluitvorming met de uitgebreide procedure moet worden voorbereid, trekt dit alle activiteiten mee in deze uitgebreide procedure. Dit zou afbreuk doen aan het uitgangspunt dat de reguliere procedure zo veel mogelijk wordt toegepast. Door de vergunning van rechtswege af te schaffen binnen het omgevingsrecht kunnen ook milieuactiviteiten die vooraf moeten worden getoetst via de reguliere procedure worden afgehandeld.

Een ander argument dat in de MvT wordt genoemd, is dat de vergunning van rechtswege afbreuk zou kunnen doen aan nationale of provinciale belangen. Als het gaat om de toedeling van functies aan locaties door het Rijk en de provincie, vindt dit zo veel mogelijk plaats door gemeenten via instructieregels te verplichten bepaalde zaken in het omgevingsplan te regelen. Belangen van het Rijk en de provincie op het terrein van de fysieke leefomgeving zouden kunnen worden geschaad door een van rechtswege verleende omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.¹²

Een andere achterliggende gedachte is naar verwachting dat er meer ruimte is om inspraak te bieden in het voortraject. Inspraak kost tijd en die tijd wordt niet

genomen wanneer overschrijding van de beslistermijn meteen fataal is. In de MvT is vermeld dat toepassing van de reguliere procedure geenszins betekent dat geen inspraak mogelijk zou zijn in het voortraject. In overleg met de aanvrager zou een extra inspraakmogelijkheid kunnen worden ingebouwd. Dat kan zijn voordat de aanvraag wordt ingediend, maar ook daarna. In overleg met de aanvrager zou de beslistermijn dan kunnen worden verlengd. Het wetsvoorstel bevat hiervoor geen regels. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager en het bevoegd gezag om dit in de praktijk toe te passen.¹³

Bij de afschaffing van de vergunning van rechtswege is rekening gehouden met de Europese Dienstenrichtlijn. Deze richtlijn verplicht tot toepassing van de *lex silencio positivo* voor bepaalde soorten vergunningen. Toepassing van de *lex silencio positivo* kan achterwege blijven indien dat strijd zou opleveren met andere Europeesrechtelijke bepalingen. Ook kan een uitzondering gerechtvaardigd zijn wegens dwingende redenen van algemeen belang, waaronder begrepen de belangen van derden. In de MvT is per type omgevingsvergunning beschreven welke rechtvaardigingsgrond van toepassing is, om zo te kunnen concluderen dat algehele afschaffing van de *lex silencio positivo* in het omgevingsrecht is te verenigen met de Dienstenrichtlijn.¹⁴

2.3 Dwangsom bij niet tijdig beslissen blijft

Dat de vergunning van rechtswege verdwijnt, betekent niet dat er geen enkel drukmiddel meer is om het bevoegd gezag tot een tijdige beslissing te manen. De regeling van de dwangsom bij niet tijdig beslissen blijft van toepassing.¹⁵ Dit houdt kort gezegd in dat het bestuursorgaan in gebreke kan worden gesteld indien niet tijdig wordt beslist. Volgt binnen twee weken niet alsnog een beslissing op de aanvraag, dan begint het bestuursorgaan dwangsommen te verbeuren. Dit zijn relatief lage bedragen. Indien het spoedeisend belang daartoe noopt, kan via een voorlopige voorziening een hogere dwangsom worden opgelegd.

Of de dwangsom bij niet tijdig beslissen voldoende compenseert voor het vervallen van de vergunning van rechtswege, kan worden betwijfeld. Aanvragers die vaker met dezelfde gemeente te maken hebben, zijn minder geneigd om aanspraak te maken op de dwangsom. Nog los van het feit dat het om een zeer beperkt bedrag gaat, is er een belang bij een goede verstandhouding met het bestuursorgaan. Met de vergunning van rechtswege is die stok achter de deur er altijd, ongeacht de opstelling van de aanvrager. Deze indirecte druk zorgt ervoor dat de behandelsnelheid op peil blijft. Ik zal niet verbaasd zijn als deze snelheid onder de Omgevingswet terugzakt naar een lager niveau.

10. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 4, par. 4.4.4.

11. De Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen achtte het in 2004 voor een acceptabele werking noodzakelijk dat de automatische vergunningverlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen kan hebben, dat de aanvrager redelijkerwijs weet wat zijn rechten en plichten zijn (hetgeen doorgaans het geval is bij een 'standaardvergunning') en dat het belang van derden niet ernstig in het gedrang kan komen. Zie het advies van de Raad van State, p. 57.

12. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 227-228.

13. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 226.

14. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 228 e.v.

15. Zie par. 4.1.3.2 Awb.

2.4 Inwerkingtreding

In art. 16.79¹⁶ is het volgende geregeld over de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning:

1. ‘Een omgevingsvergunning treedt in werking met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds de dag waarop:
 - a. het besluit is bekendgemaakt, of
 - b. als van het besluit na de bekendmaking ervan mededeling moet worden gedaan: van het besluit mededeling is gedaan.
2. Als binnen de termijn, bedoeld in het eerste lid, bij de bevoegde rechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt de omgevingsvergunning niet in werking voordat op het verzoek is beslist. Belanghebbenden die door de opschorting rechtstreeks in hun belang worden getroffen, kunnen de voorzieningenrechter verzoeken de opschorting op te heffen of te wijzigen.
3. Als het eerder in werking treden van een omgevingsvergunning volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan het in afwijking van het eerste en tweede lid bepalen dat het besluit eerder in werking treedt en het tweede lid niet van toepassing is.
4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een besluit tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of tot intrekking van een omgevingsvergunning.’

30 Dit artikel is van toepassing op alle omgevingsvergunningen. De omgevingsvergunning treedt straks in werking twee weken na de bekendmaking respectievelijk mededeling.

Over art. 16.79 is veel te zeggen.¹⁷ Ik ga allereerst in op de vraag wanneer de omgevingsvergunning nu precies in werking treedt. Vervolgens ga ik in op het effect van de uitgestelde inwerkingtreding na twee weken, in vergelijking tot de huidige regeling van de Wabo. Daarbij besteed ik in het bijzonder aandacht aan de onomkeerbare activiteiten.

2.4.1 Tijdstip inwerkingtreding onduidelijk

Met het eerste lid van art. 16.79 lijkt een simpel onderscheid te zijn gemaakt tussen omgevingsvergunningen die met de reguliere procedure onderscheidenlijk de uitgebreide procedure zijn voorbereid. In beginsel treedt de omgevingsvergunning immers in werking door toezending aan de aanvrager, conform de hoofdregel van art. 3:41 Awb. Indien een omgevingsvergunning met afdeling 3.4 Awb is voorbereid, moet daarvan tevens mededeling worden gedaan. Dit is geregeld in art. 3:44

Awb. Het lijkt de bedoeling van dit artikel te zijn om dit onderscheid tot uitdrukking te brengen.¹⁸

Wanneer art. 16.79 in samenhang met de regeling van de Awb wordt bekeken, blijkt echter dat er de nodige onduidelijkheid kan ontstaan over het exacte tijdstip van inwerkingtreding. Het artikel is namelijk ruim geformuleerd en ziet niet alleen op de situatie dat mededeling ingevolge art. 3:44 lid 1 Awb moet worden gedaan omdat bij de voorbereiding toepassing is gegeven aan afdeling 3.4 Awb. Er kunnen ook andere redenen zijn waarom mededeling moet worden gedaan van een verleende omgevingsvergunning.

Zo bepaalt art. 3:43 Awb dat van een besluit mededeling moet worden gedaan aan degenen die bij de voorbereiding daarvan hun zienswijze naar voren hebben gebracht. Ook buiten de toepassing van afdeling 3.4 Awb kan daarvan sprake zijn. Bijvoorbeeld wanneer een belanghebbende die naar verwachting bedenkingen zal hebben tegen het besluit op de voet van art. 4:8 Awb in de gelegenheid is gesteld een zienswijze naar voren te brengen. Onder de Omgevingswet wordt ingezet op meer inspraak in het voortraject, zodat deze situatie zich vaker zou kunnen gaan voordoen dan thans de praktijk is. In dergelijke gevallen zou de omgevingsvergunning volgens art. 16.79 pas in werking treden nadat ook de mededeling aan de belanghebbende(n) heeft plaatsgevonden.

Art. 3:43 Awb bepaalt voorts dat aan een adviseur als bedoeld in art. 3:5 Awb mededeling moet worden gedaan indien van het advies wordt afgeweken. Ook deze situatie kan zich onder de Omgevingswet voordoen en zou een latere inwerkingtreding tot gevolg hebben. Het vervelende daarvan is dat voor de aanvrager en derden-belanghebbenden vaak niet duidelijk is wanneer deze mededeling plaatsvindt, terwijl art. 16.79 daar wel consequenties aan verbindt.

Mijns inziens is het raadzaam om art. 16.79 zodanig te formuleren dat de inwerkingtreding alleen aan het tijdstip van mededeling wordt gekoppeld indien het gaat om de mededeling die plaats moet vinden vanwege de toepassing van afdeling 3.4 Awb. Dit temeer nu de bezwaartermijn niet is gekoppeld aan het tijdstip van de mededeling. Art. 16.79 laat namelijk onverlet dat art. 6:8 lid 1 Awb de bezwaartermijn doet aanvangen op het moment van bekendmaking. Het is onwenselijk dat het tijdstip van inwerkingtreding variabel zou kunnen afwijken van de aanvang van de bezwaartermijn.

Indien de inwerkingtreding wordt gekoppeld aan het tijdstip van mededeling, zal voorts duidelijk moeten worden omschreven wat exact als tijdstip van mededeling heeft te gelden. Art. 3:44 Awb bepaalt namelijk dat de mededeling geschiedt met overeenkomstige toepassing van art. 3:11 en 3:12 Awb. Art. 3:11 Awb houdt in dat het besluit ter inzage moet worden gelegd. Art. 3:12

16. In het oorspronkelijke wetsvoorstel en artikelsgewijs commentaar was dit art. 16.77.

17. Zie over termijnen voor inwerkingtreding van omgevingsvergunningen en het omgevingsplan ook C.G.J.M. Termaat, Uniformiteit in termijnen? Sneller en beter?, TO 2015, afl. 1, p. 3 e.v.

18. Zie ook het artikelsgewijs commentaar bij par. 16.7.2, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 573.

Awb schrijft voor dat de terinzagelegging moet worden aangekondigd door een kennisgeving in de nieuwsbladen en in het geval van een rijksbesluit de Staatscourant. De mededeling houdt voorts in dat het besluit moet worden toegezonden aan degenen die zienswijzen naar voren hebben gebracht. Wie weet er nu nog wanneer exact mededeling is gedaan van het besluit? Moeten alle handelingen zijn verricht? Maakt het nog uit welke belanghebbende op welke dag een afschrift heeft ontvangen? Of is de verzenddatum bepalend, ongeacht de vraag of en wanneer de mededeling wordt ontvangen? Nu er rechtsgevolgen worden verbonden aan het doen van de mededeling, zal dit in de Omgevingswet of de Awb moeten worden verduidelijkt.

De ogenschijnlijk eenvoudige formulering van art. 16.79 blijkt in de praktijk dus niet zo simpel toe te passen. Om daadwerkelijk een betere en eenvoudigere regeling te creëren zal nog aan dit artikel moeten worden gesleuteld. Mijns inziens kan de koppeling met de mededeling beter worden losgelaten. Een gemakkelijke oplossing is om aan te sluiten bij de huidige formulering van art. 6.1 lid 2 sub b Wabo, waarin het tijdstip van inwerkingtreding is gesteld op 'de dag na afloop van de beroepstermijn'. Zou daarbij het uitgangspunt van de eerdere inwerkingtreding onder de Omgevingswet worden verwerkt, dan leidt dat tot de volgende eenvoudige bepaling:

‘Een omgevingsvergunning treedt in werking met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds de dag waarop:

1. de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is aangevangen, of
2. in het geval toepassing is gegeven aan afdeling 3.4 Awb: de termijn voor het indienen van een beroepschrift is aangevangen.’

2.4.2 *Gedifferentieerd stelsel Wabo verdmijnt*

De algemene regel dat de omgevingsvergunning na twee weken in werking treedt, is een belangrijk verschil ten opzichte van de huidige regeling.

In de Wabo is een gedifferentieerd stelsel opgenomen. Voor een aantal activiteiten geldt dat de omgevingsvergunning de dag na bekendmaking in werking treedt. Voorbeelden zijn de omgevingsvergunning milieu en de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten, eventueel in combinatie met een afwijking van het bestemmingsplan waarvoor geen ruimtelijke onderbouwning nodig is. Voor andere activiteiten geldt de uitgestelde inwerkingtreding, in die zin dat de omgevingsvergunning pas in werking treedt na het verstrijken van de bezwaar- of beroepstermijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de kapvergunning en monumentenvergunning. Is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing, dan treedt de omgevingsvergunning altijd pas in werking na afloop van de beroepstermijn.

De nieuwe regeling betekent dat bouwende initiatiefnemers twee weken langer moeten wachten voordat zij aan

de slag kunnen. Partijen die voornemens zijn bomen te kappen of een monument te wijzigen, kunnen juist vier weken eerder aan de slag.

Voordeel van de nieuwe regeling is dat we niet meer hoeven te onthouden welke regel er ook alweer voor welk type omgevingsvergunning geldt. In zoverre is het eenvoudiger. Maar is het ook beter? De regeling onder de Wabo was niet voor niets zo gedifferentieerd. De ratio daarvan was onder andere dat er voldoende gelegenheid moet zijn om rechtsmiddelen aan te wenden op het moment dat het gaat om onomkeerbare activiteiten. Dat onderscheid verdwijnt nu.

2.4.3 *Schorsende werking verzoek voorlopige voorziening*

Het effect voor de rechtsbescherming is voelbaar, temeer nu in het tweede lid van art. 16.79 is bepaald dat een verzoek om voorlopige voorziening alleen van rechtswege schorsende werking heeft indien dit verzoek wordt ingediend binnen de twee weken voordat de omgevingsvergunning in werking treedt. Onder de Wabo geldt deze schorsing van rechtswege bij onomkeerbare activiteiten gedurende de volledige bezwaar- of beroepstermijn van zes weken.

De effecten laten zich op twee manieren voelen. Bouwende initiatiefnemers worden stilgelegd door een tijdig ingediend schorsingsverzoek. Zij zullen de inhoudelijke behandeling door de voorzieningenrechter moeten afwachten of zelf een verzoek om opheffing van de schorsing moeten doen. De eerste paar weken vertraging zijn dan al een feit, ongeacht de gegrondheid van de bezwaren. Bij dergelijke vergunningen krijgt de bezwaarmaker dus een extra drukmiddel in handen.

Door het kabinet lijkt dit anders te worden gezien, omdat de ratio achter de termijn van twee weken is dat de initiatiefnemer alsnog snel weet wanneer hij kan starten. Het is echter de vraag of de voorzieningenrechter uitspraak zal doen voordat de bezwaartermijn afloopt. Het is niet ongebruikelijk dat de voorzieningenrechter eerst afwacht of zich nog andere bezwaarmakers melden. Dan kan de termijn voor indiening van het verzoek wel worden verkort tot twee weken, maar heeft dat in de praktijk weinig effect.

Bovendien kan een verzoek om voorlopige voorziening pro forma worden ingediend, waarna een termijn zal moeten worden gegund om de gronden aan te vullen. Die termijn kan korter zijn dan de vier weken die nu gebruikelijk worden gegund voor de aanvulling van een pro-forma beroepschrift, maar dat laat onverlet dat de gewenste duidelijkheid voor de aanvrager op zich laat wachten.

Voor de onomkeerbare activiteiten zoals het kappen van bomen betekent de korte termijn van twee weken dat de bezwaarmaker er snel bij moet zijn om nog een reële kans op rechtsbescherming te hebben. Binnen die twee weken moet het verzoek om voorlopige voorziening zijn ingediend. Vanuit praktisch oogpunt zal de bezwaarmaker er ook verstandig aan doen om de initiatiefnemer

direct op de hoogte te stellen van het ingediende verzoek. Doorzending vanuit de rechtbank kan immers even op zich laten wachten en de schorsing moet voor de initiatiefnemer ook kenbaar zijn.

Vanwege het connexiteitsvereiste zal ook (vrijwel) gelijktijdig een bezwaarschrift moeten worden ingediend. In principe kan met een pro-formabezwaarschrift worden volstaan, maar in het verzoek om voorlopige voorziening zal wel moeten worden beargumenteerd waarom het bestreden besluit geen stand zal kunnen houden en waarom de belangen van de verzoeker nopen tot schorsing van de omgevingsvergunning. Het verzoek om voorlopige voorziening kan ook pro forma worden ingediend, maar dan zal er rekening mee moeten worden gehouden dat slechts een korte termijn wordt gegund voor aanvulling.

Een en ander betekent dat een omwonende of een belangenvereniging snel zal moeten handelen. Het plaatselijke sufferdje kan straks niet twee weken op de keukentafel blijven liggen. En een vakantie van twee weken kan betekenen dat de buurman in de tussentijd zijn kans schoon heeft gezien. Een digitale attenderingsservice is dan geen overbodige luxe. Voor het kabinet blijkt het bestaan van deze digitale voorzieningen een argument om de korte termijn te rechtvaardigen. Blijkens de memorie van antwoord gaat het kabinet ervan uit dat de tijd dat men het plaatselijke sufferdje moest spellen grotendeels voorbij is. Daarnaast gaat het kabinet ervan uit dat men tijdig op de hoogte zal zijn van het project en de aanstaande omgevingsvergunning doordat meer wordt ingezet op vooroverleg. Het kabinet verwijst naar de grondslag die in het wetsvoorstel is opgenomen om bij ministeriële regeling in ieder geval regels te stellen over het overleg met de omgeving.¹⁹ Tijdens vakanties of andere periodes van langere afwezigheid zou het gebruikelijk zijn dat de belanghebbende een zaakwaarnemer inschakelt die tijdig de nodige informatie doorgeeft.²⁰ Ik vraag mij af of deze aanname correct is, maar dit is wel waar het naartoe zal gaan.

2.4.4 Snellere inwerkingtreding bij spoedeisend belang

Het derde lid van art. 16.79 voorziet in een regeling om de omgevingsvergunning eerder in werking te laten treden indien dat vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is. Deze bepaling is vergelijkbaar met het huidige art. 6.2 Wabo, waarin is bepaald dat een omgevingsvergunning terstond na bekendmaking in werking kan treden indien het onverwijld in werking treden naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is. Art. 16.79 is anders geformuleerd, waardoor het mogelijk wordt om te variëren met de exacte termijn van inwerkingtreding.²¹

19. Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 46-47.

20. Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 129.

21. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland oordeelde althans dat art. 6.2 Wabo geen ruimte geeft om te bepalen dat het besluit na twee in plaats van zes weken in werking treedt. Zie Rb. Midden-Nederland 7 oktober 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:4777.

Nieuw is de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de schorsende werking van een verzoek om voorlopige voorziening uit te sluiten, door te bepalen dat het tweede lid van art. 16.79 niet van toepassing is. In sommige gevallen zal daardoor in het geheel geen actie kunnen worden genomen om onomkeerbare activiteiten tegen te houden.

Deze regeling is van toepassing op omgevingsvergunningen voor alle typen activiteiten, dus ook voor onomkeerbare activiteiten.

Onduidelijk is in welke gevallen toepassing kan worden gegeven aan het derde lid. Er zijn geen nadere criteria gesteld ter invulling van het begrip 'spoedeisende omstandigheden'. Zo is onduidelijk of het moet gaan om openbare of publieke belangen die tot een snellere inwerkingtreding nopen, of dat het ook kan gaan om (persoonlijke) belangen van de aanvrager. Voorts is onduidelijk of daarbij moet worden bezien of een snellere inwerkingtreding in verhouding is met de belangen van derden.

In de toelichting op het huidige art. 6.2 Wabo is wel expliciet tot uitdrukking gebracht dat van de mogelijkheid tot snellere inwerkingtreding zeer spaarzaam en prudent gebruik moet worden gemaakt.²² In het algemene deel van de MvT bij de Omgevingswet wordt echter met geen woord over deze snellere inwerkingtreding gesproken. Daardoor is niet duidelijk of de oproep tot terughoudend gebruik van art. 6.2 Wabo zijn relevantie behoudt.

Daardoor is evenmin duidelijk hoe de voorzieningenrechter moet beoordelen of terecht toepassing wordt gegeven aan art. 16.79 lid 3. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of een directe of snellere inwerkingtreding nodig is. Dat betekent dat het bevoegd gezag daarbij een zekere mate van beoordelingsvrijheid toekomt, waardoor de afweging door de bestuursrechter marginaal wordt getoetst. Dat is nu ook al zo. De voorzieningenrechter verlangt thans echter een uitgebreide motivering van de spoedeisende omstandigheden die tot een eerdere inwerkingtreding nopen, juist omdat uit de MvT bij de Wabo blijkt dat van deze bevoegdheid spaarzaam gebruik dient te worden gemaakt. Dit aanknopingspunt ontbreekt in de MvT bij de Omgevingswet.

In de artikelsgewijze toelichting wordt over de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning namelijk slechts het volgende opgemerkt:

'In dit artikel is voor de omgevingsvergunning voorzien in automatische schorsing. Hierdoor wordt extra rechtsbescherming geboden vanwege de onomkeerbare gevolgen die sommige activiteiten kunnen hebben (bijvoorbeeld kappen of slopen). Om het bezwaar te ondervangen van een automatisch schorsende wer-

22. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 146 (art. 6.2 was in het wetsvoorstel nog art. 6.3).

king van het hele besluit, terwijl de bezwaren zich slechts richten tegen een enkel onderdeel, kunnen belanghebbenden die door de schorsing rechtstreeks in hun belang zijn getroffen verzoeken de schorsing op te heffen of te wijzigen. Daarnaast biedt het derde lid van dit artikel het bevoegd gezag de mogelijkheid om als dat om spoedeisende omstandigheden noodzakelijk is, de omgevingsvergunning eerder in werking te laten treden of om te bepalen dat voor een omgevingsvergunning de automatisch schorsende werking niet geldt.²³

De insteek van de wet lijkt daarmee anders te zijn dan onder de Wabo: de termijn van twee weken is opgenomen om extra rechtsbescherming te bieden voor onomkeerbare activiteiten. Kennelijk wordt daarbij een vergelijking gemaakt met de directe inwerkingtreding die nu voor andere activiteiten geldt en ook als hoofdregel zou kunnen worden opgenomen. Vanuit dat oogpunt bezien is het uitstel van twee weken een tegemoetkoming. Afgezet tegen de huidige systematiek van de Wabo is het een achteruitgang, althans bezien vanuit het oogpunt van rechtsbescherming.

Een vergelijking met de artikelsgewijze toelichting op art. 16.78,²⁴ waarin een soortgelijke regeling is opgenomen voor het projectbesluit, lijkt wel de conclusie te rechtvaardigen dat er sprake moet zijn van bijzondere spoedeisende omstandigheden. Zo zou in het kader van het projectbesluit van een spoedeisende omstandigheid sprake kunnen zijn als de aanpak van een primaire waterkering met het oog op de veiligheid op zeer korte termijn noodzakelijk is. In dit voorbeeld is er sprake van een duidelijk publiek belang. Dat volgt ook uit het feit dat een projectbesluit juist wordt genomen voor projecten van openbaar belang. Een snellere inwerkingtreding is voor dit type projecten beter voorstelbaar dan wanneer het gaat om reguliere initiatieven.

Mijns inziens zou tot uitdrukking moeten worden gebracht dat ook onder de Omgevingswet het uitgangspunt blijft dat terughoudend gebruik moet worden gemaakt van de snellere inwerkingtreding en het uitsluiten van de schorsende werking. Zeker wanneer het om onomkeerbare activiteiten gaat. Er zullen zich geheide situaties gaan voordoen waarbij een initiatiefnemer om een snellere inwerkingtreding zal verzoeken. Denk bijvoorbeeld aan het geval waarbij de kap van bepaalde bomen of de sloop van een gebouw binnen een bepaalde periode moet gebeuren, vanwege het broedseizoen of de mogelijke aanwezigheid van vleermuizen. Een latere inwerkingtreding kan dan grote vertraging opleveren voor een project. Een dergelijk spoedeisend belang zou aanleiding kunnen zijn voor het bevoegd gezag om de

omgevingsvergunning direct in werking te laten treden en de schorsende werking uit te sluiten.²⁵

Worden de werkzaamheden meteen uitgevoerd, dan hebben potentiële bezwaarmakers geen mogelijkheid om de omgevingsvergunning aan de bestuursrechter voor te leggen. Zij behouden weliswaar de mogelijkheid om een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen, maar de kans is groot dat de werkzaamheden zijn uitgevoerd voordat de voorzieningenrechter uitspraak heeft kunnen doen.²⁶ Vervolgens is het de vraag of zij nog een procesbelang hebben, als behoud van beschermingswaardige bomen of een monument al niet meer haalbaar is. Er zal evenmin sprake zijn van materiële schade. Bij de kap van bomen zou het procesbelang nog kunnen bestaan uit het afdwingen van een herplantplicht, maar vanwege het relativiteitsvereiste moet die herplant dan wel kunnen plaatsvinden binnen de directe leefomgeving van de appelland.²⁷ Kortom, de mogelijkheden tot effectieve rechtsbescherming zijn beperkt zodra de onomkeerbare activiteit is uitgevoerd.

Voor het bevoegd gezag zou dit reden moeten zijn om de directe inwerkingtreding spaarzaam toe te passen bij onomkeerbare activiteiten en in die gevallen de schorsende werking niet uit te sluiten. Dit is dan echter de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, er is geen regel die hiertoe noopt. Ook is in de MvT niet beschreven dat deze bevoegdheid niet zou moeten worden toegepast bij onomkeerbare activiteiten. Het risico van willekeur en verschillende interpretaties per bestuursorgaan ligt op de loer.

Mijns inziens zou de rechtsbescherming ermee gebaat zijn indien in de Omgevingswet wordt opgenomen dat het derde lid niet van toepassing is op onomkeerbare activiteiten. Dit simpelweg zo formuleren zal vanwege de brede reikwijdte van de Omgevingswet ongewenste gevolgen hebben. De tot voorbeeld gestelde werkzaamheden aan een waterkering zullen immers ook moeilijk ongedaan kunnen worden gemaakt. Een andere mogelijkheid is dat specifieke typen activiteiten worden uitgezonderd, zoals de kapactiviteit en de monumentenactiviteit, om discussie over de term ‘onomkeerbaar’ te voorkomen.

Hoe dan ook komt het mij voor dat de wetgever er goed aan doet de regeling te heroverwegen en een nadere toelichting te geven op de beoogde werking.

23. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 573 (art. 16.77 oud).

24. Art. 16.76 in het oorspronkelijke wetsvoorstel en artikelsgewijs commentaar.

25. Thans plegen voorzieningenrechters de spoedeisendheid te objectiveren, in die zin dat art. 6.2 Wabo niet kan worden toegepast indien de noodzaak van een snelle inwerkingtreding bijvoorbeeld is ontstaan doordat de aanvrager tot dan toe niet voortvarend te werk is gegaan. Dat dan op het eind alles last minute moet gebeuren, wordt voor rekening van de aanvrager gelaten. Zie bijv. Rb. Oost-Brabant 3 november 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6358. Van een aanvrager wordt verlangd dat tijdig de benodigde vergunningen worden aangevraagd om op tijd met het project te kunnen beginnen.

26. Zelfs wanneer dit zonder zitting gebeurt vanwege de kennelijke gegrondheid van het verzoek. Er zullen altijd enkele dagen overheen gaan.

27. ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2707.

2.4.5 Tussenconclusie

Wat het niveau van rechtsbescherming betreft constateer ik dat er verschuivingen ontstaan. Er wordt meer rechtsbescherming aan derden geboden door in algemene zin het tijdstip van inwerkingtreding met twee weken op te schorten en te voorzien in een regeling van automatische schorsing. Daar staat tegenover dat de rechtsbescherming bij onomkeerbare activiteiten aanzienlijk vermindert. Per saldo is dit mijns inziens een verslechtering, die zich zowel aan de kant van de initiatiefnemer als aan de kant van de bezwaarmaker laat voelen.

De extra rechtsbescherming door de uitgestelde inwerkingtreding van twee weken voorziet mijns inziens niet in een bestaande behoefte. Aan de kant van de initiatiefnemer is dit uitstel nadelig, vooral indien een bezwaarmaker altijd een pressiemiddel heeft door de enkele indiening van een verzoek om voorlopige voorziening.

De noodzaak van een dergelijk pressiemiddel doet zich daarentegen wel voelen bij onomkeerbare activiteiten. Juist daar wordt echter sterk ingeleverd op de rechtsbescherming.

3 Omgevingsplan (en projectbesluit)

De voorbereidingsprocedure is voor het projectbesluit en het omgevingsplan hetzelfde. Dat geldt ook voor de termijn van inwerkingtreding en mogelijkheden tot schorsing. Hetgeen hieronder over het omgevingsplan wordt gesteld, is daardoor ook van toepassing op het projectbesluit. Vervolgens ga ik in op enkele bijzonderheden die alleen van toepassing zijn op het omgevingsplan, vanwege het bijzondere karakter daarvan. In dit artikel wordt het projectbesluit voor het overige niet afzonderlijk behandeld.

Ik merk op dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer de vraag is gesteld of de procedure van het projectbesluit niet gelijk zou moeten zijn aan die van de omgevingsvergunning. Er wordt immers toestemming verleend om een concreet project uit te voeren. Wat dat betreft lijkt het projectbesluit meer op de omgevingsvergunning.²⁸ Het kabinet heeft geantwoord dat een projectbesluit niet alleen onderdelen van een omgevingsvergunning vervangt, maar ook kan voorzien in een wijziging van een omgevingsplan. Daarnaast kunnen besluiten op grond van een andere wet dan de Omgevingswet in het projectbesluit worden meegenomen. Er is voor gekozen om aan te sluiten bij de regeling voor het omgevingsplan, omdat op basis van beide besluiten andere vervolgbesluiten kunnen worden genomen en voor het vaststellen van de rechtmatigheid van die vervolgbesluiten het nodig is dat er snel duidelijkheid komt over de

rechtmatigheid van het omgevingsplan en projectbesluit.²⁹

3.1 Voorbereidingsprocedure en beslistermijn

Omgevingsplannen en projectbesluiten worden altijd voorbereid volgens de procedure van afdeling 3.4 Awb.³⁰ Het ontwerpbesluit wordt gedurende zes weken ter inzage gelegd. In die periode kunnen door eenieder zienswijzen worden ingediend.³¹ Net als onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is dit niet beperkt tot belanghebbenden.

De Omgevingswet voorziet niet in een soortgelijke procedurele bepaling als art. 3.8 Wro, waarin is voorgeschreven dat de gemeenteraad binnen twaalf weken na afloop van de termijn van terinzagelegging beslist over de vaststelling van het (bestemmings)plan. Wordt het omgevingsplan of projectbesluit ambtshalve vastgesteld of gewijzigd, dan geldt er dus geen beslistermijn. De beslistermijn van zes maanden, zoals opgenomen in art. 3:18 Awb, geldt alleen voor besluiten op aanvraag.

Uit de MvT volgt dat een omgevingsplan ook op aanvraag moet kunnen worden vastgesteld of gewijzigd. In de MvT is namelijk vermeld dat de weigering ook met afdeling 3.4 Awb moet worden voorbereid en appellabel is.³² Dit is nog niet expliciet in het wetsvoorstel verwerkt. In art. 16.30 staat dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is op de voorbereiding van een omgevingsplan, maar niet dat dit ook geldt voor de voorbereiding van een weigering om een omgevingsplan vast te stellen of te wijzigen. Voor het projectbesluit is dit wel expliciet geregeld. Art. 16.73 bepaalt dat afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is op de afwijzing van de aanvraag om een projectbesluit vast te stellen. Een beslistermijn overeenkomstig het huidige art. 3.9 Wro is daarbij overigens niet gegeven.

Moet uit art. 16.73 a contrario worden afgeleid dat afdeling 3.4 Awb wel van toepassing is op de weigering om een omgevingsplan vast te stellen of te wijzigen? Mijns inziens is dit een stap te ver. Eerst dient duidelijk te worden bepaald of dit besluit ambtshalve of ook op aanvraag wordt genomen. Vervolgens dient uit de wetstekst te volgen dat afdeling 3.4 Awb ook van toepassing is op een voorgenomen weigeringsbesluit. Ook de regeling voor het instellen van beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dient op het weigeringsbesluit van toepassing te worden verklaard om te voorkomen dat de rechtbank zich eerst over alle weigeringsbesluiten dient te buigen.

28. Dat hoofdstuk 5 van de Omgevingswet is getiteld 'De omgevingsvergunning en het projectbesluit' draagt bij aan die gedachte.

29. Zie Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 228.

30. Voor het omgevingsplan is dit geregeld in art. 16.30 en voor het projectbesluit in art. 16.71.

31. Zie art. 16.23. Dit artikel geldt voor alle besluiten die op grond van de Omgevingswet met afdeling 3.4 Awb worden voorbereid.

32. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 299.

3.2 Inwerkingtreding

In art. 16.78³³ is het volgende geregeld over de inwerkingtreding van het omgevingsplan en het projectbesluit:

1. 'Een omgevingsplan en een projectbesluit treden in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop van het besluit mededeling is gedaan.
2. Een besluit als bedoeld in artikel 16.21³⁴ treedt tegelijk in werking met het omgevingsplan waarop het betrekking heeft.
3. Als het eerder in werking treden van een projectbesluit volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan het in afwijking van het eerste lid bepalen dat het besluit eerder in werking treedt.
4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een besluit tot wijziging of intrekking van een omgevingsplan, van een projectbesluit en van de goedkeuring.
5. In afwijking van het eerste lid treedt een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop van de goedkeuring mededeling is gedaan.'

Kort gezegd treden het omgevingsplan en het projectbesluit dus na vier weken in werking. Ook hier geldt dat de termijn is gekoppeld aan het tijdstip waarop mededeling is gedaan. Om de redenen die ik reeds heb vermeld in paragraaf 2, zou het eenvoudiger zijn om ook in dit artikel aansluiting te zoeken bij het tijdstip waarop de termijn voor het indienen van een beroepschrift aanvangt.

3.2.1 *Schorsende werking verzoek voorlopige voorziening*

Anders dan bij de omgevingsvergunning heeft een verzoek om voorlopige voorziening nooit van rechtswege schorsende werking. De regeling is daarmee tegenovergesteld aan het huidige systeem voor bestemmingsplannen. In art. 8.4 Wro is bepaald dat een verzoek om voorlopige voorziening dat wordt ingediend binnen de beroepstermijn van rechtswege schorsende werking heeft.

De gedachte achter de nieuwe regeling in de Omgevingswet is dat een projectbesluit en – naar ik aanneem vooral – een omgevingsplan veelal veelomvattend zullen zijn, waardoor het gewenst is dat de voorzieningenrechter op maat kan besluiten welk deel van het besluit wordt geschorst. Automatische schorsing zou meer onzekerheid geven over de termijn van inwerkingtreding van het besluit. Omdat op basis van het omgevingsplan en het projectbesluit andere (vervolg)besluiten kunnen worden genomen, is snelle duidelijkheid over de rechtmatigheid van het omgevingsplan en pro-

jectbesluit van belang geacht voor het vaststellen van de rechtmatigheid van deze vervolgbesluiten.³⁵

Vooraf bij veelomvattende omgevingsplannen zal het prettig zijn dat een schorsingsverzoek niet het gehele omgevingsplan treft.³⁶ Of dat snelle duidelijkheid geeft over de rechtmatigheid van het omgevingsplan is nog maar de vraag. De rechtmatigheid komt pas vast te staan zodra de bestuursrechter het beroep inhoudelijk heeft beantwoord. Mogelijk kunnen in de tussentijd vervolgbesluiten worden genomen. Een appelland die ziet dat er een aanvraag is ingediend om een nieuwe functie die in het omgevingsplan is toegevoegd te kunnen realiseren, zal echter alsnog een schorsingsverzoek indienen om afgifte of inwerkingtreding van die vergunning te voorkomen.

3.2.2 *Spoedeisende omstandigheden*

Art. 16.78 lid 3 voorziet in een snellere inwerkingtreding bij spoedeisende omstandigheden. Dit artikel is het equivalent van art. 16.79 lid 3, dat geldt voor de omgevingsvergunning.

De formulering van het derde lid in samenhang met het vierde lid maakt dat het onduidelijk is of deze regeling alleen geldt voor het projectbesluit of ook voor het omgevingsplan.

Het derde lid spreekt enkel over de snellere inwerkingtreding van een projectbesluit. Het vierde lid bepaalt echter dat dit artikel van overeenkomstige toepassing is op een besluit tot wijziging of intrekking van een omgevingsplan, van een projectbesluit en van de goedkeuring. Hier wordt het omgevingsplan wel genoemd. Is het derde lid dan ook van toepassing op de wijziging van een omgevingsplan? Dat zou vergaande consequenties hebben. Vanwege de overgangsrechtelijke bepalingen die zijn voorgesteld, zullen alle geldende bestemmingsplannen van rechtswege worden aangemerkt als een omgevingsplan. Dit betekent dat er daarna veelal sprake zal zijn van de wijziging van een omgevingsplan in plaats van de vaststelling van een nieuw omgevingsplan. Kan een wijziging van een omgevingsplan dan ook met behulp van het derde lid sneller in werking treden?

Ik verwijs naar de passage uit de artikelsgewijze toelichting die ik heb aangehaald in paragraaf 2.4.4. Het gegeven voorbeeld ziet op een projectbesluit, reden om te denken dat bedoeld is om het derde lid niet ook van toepassing te achten op de wijziging van een omgevingsplan. Afhankelijk van de daadwerkelijke bedoeling van de wetgever zal deze bepaling derhalve moeten worden aangescherpt.

35. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 234.

36. Termaat stelt dat de huidige systematiek juist het snelste duidelijkheid geeft en pleit voor automatische schorsende werking van een verzoek om voorlopige voorziening tegen het omgevingsplan. Zou daarin worden voorzien, dan kan dat aanleiding zijn om de automatische schorsing bij omgevingsvergunningen los te laten. Zie C.G.J.M. Termaat, Uniformiteit in termijnen? Sneller en beter?, TO 2015, afl. 1, p. 3 e.v.

33. In het oorspronkelijke wetsvoorstel en artikelsgewijs commentaar was dit art. 16.76.

34. In art. 16.21 is het interventiebesluit van gedeputeerde staten geregeld, thans nog bekend als de reactieve aanwijzing.

3.3 Beroepsmogelijkheden

Tegen een projectbesluit kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling. Dit komt overeen met de huidige regeling voor tracébesluiten.

Tegen een omgevingsplan kan ook rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling. De voorgestelde regeling vertoont echter de nodige afwijkingen ten opzichte van de huidige praktijk bij bestemmingsplannen. In het hiernavolgende wordt de regeling voor het omgevingsplan verder uitgediept.

Om de impact van het wetsvoorstel goed te kunnen beoordelen, zijn twee elementen van belang. Ten eerste het voornemen van het kabinet om alleen beroep open te stellen tegen wijzigingen van een omgevingsplan. Ten tweede het voornemen om ook beroep open te stellen tegen de weigering om het omgevingsplan te wijzigen. Het is de vraag of de constructie die het kabinet voor ogen heeft, kan worden bereikt met de voorgestelde bepalingen.

3.3.1 Beroep beperkt tot 'wijzigingen'

Omdat er straks één omgevingsplan per gemeente moet komen, zal het omgevingsplan met enige regelmaat op onderdelen worden gewijzigd. Het kabinet wil voorkomen dat elke keer dat het omgevingsplan wordt gewijzigd, ook alle andere onderdelen van het omgevingsplan opnieuw ter discussie kunnen worden gesteld.

In de MvT³⁷ is over de appellabiliteit van het omgevingsplan het volgende opgenomen:

'In geval van wijzigingen van een omgevingsplan zijn alleen de wijzigingen appellabel. Uit het oogpunt van uniformiteit is afdeling 3.4 Awb ook van toepassing bij de afwijzing van een verzoek tot wijziging van een omgevingsplan. Ook is de afwijzing appellabel.'

Tegen de onderdelen die niet wijzigen, staat dan geen beroep open. Hoe het wetsartikel dat dit gaat regelen precies komt te luiden, is nog niet bekend. Dit onderdeel zal in de invoeringswet nader worden geregeld. Mijns inziens is de exacte formulering van essentieel belang voor het effect op de rechtsbescherming.

De Raad van State heeft zich in het advies over het voorstel van wet kritisch uitgelaten over de beperking van de beroepsmogelijkheden en adviseerde beroep open te stellen tegen het gehele omgevingsplan. De beperking tot wijzigingen is volgens de Raad van State in strijd met het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Dit is ten eerste het geval doordat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet alle bestaande bestemmingsplannen gezamenlijk als één omgevingsplan worden aangemerkt. Dit is een juridische fictie, omdat daarna nog de daadwerkelijke samenvoeging moet plaatsvinden.

Gevolg van deze juridische fictie is niettemin dat er nog zelden sprake zal zijn van de vaststelling van een nieuw omgevingsplan en alle veranderingen nadien als een wijziging moeten worden aangemerkt.³⁸

Ten tweede zou de beperking van het beroepsrecht tot wijzigingen van het omgevingsplan kunnen leiden tot rechtsongelijkheid. De Raad van State illustreert dit met een voorbeeld:

'Immers, degene die ten opzichte van het vorige omgevingsplan extra uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen, kan, indien hij de uitbreiding nog te beperkt vindt, daartegen in beroep gaan. Terwijl degene die ten opzichte van het vorige omgevingsplan geen uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen, daartegen niet in beroep kan gaan.'³⁹

Of dit de juiste conclusie is, hangt af van de exacte formulering van de wetsbepaling in de invoeringswet en of beroep openstaat tegen *wijzigingen* of *gewijzigde onderdelen*. Stel dat twee ondernemers allebei 20 procent willen uitbreiden. De een krijgt 10 procent toegewezen, de ander krijgt nul op het rekest. Voor deze laatste geldt dan dat hij geen beroep kan instellen tegen het omgevingsplan. Maar kan de ander dat wel? Hij komt immers niet op tegen de 10 procent die hij wel heeft gekregen, maar tegen de 10 procent die hij niet heeft gekregen. Voor die laatste 10 procent is het omgevingsplan juist niet gewijzigd, dus zou hij bij een strikte formulering geen beroep kunnen instellen.

De strikte formulering zou voor dusdanig ingewikkelde en onredelijke situaties zorgen dat een beperking tot 'gewijzigde onderdelen' de voorkeur verdient.

Ook dan is een duidelijke afbakening van belang, want wat is dan een 'onderdeel'? Mag de ondernemer dan beroep instellen tegen alle regels die van toepassing zijn op zijn locatie, indien er ten aanzien van zijn locatie een wijziging optreedt? Of wordt dit beperkt tot de regels waarbij functies aan locaties worden toegedeeld en mag hij dan niet tevens beroep instellen tegen de regels over de milieugebruiksruimte die voor zijn locatie gelden, als die regels al eerder zijn opgenomen en ongewijzigd blijven?

Dat de exacte afbakening nog aandacht verdient, blijkt uit het nader rapport van 16 juni 2014, waarin de minister reageert op het advies van de Raad van State. Interessant is de volgende passage:

'Het ligt naar mijn mening niet voor de hand om in die situaties, waarbij slechts onderdelen van een omgevingsplan worden gewijzigd, steeds beroep tegen het gehele omgevingsplan open te stellen, met inbegrip van de delen die niet wijzigen. Dat zou ook niet stroken met het uitgangspunt in het bestuurs-

37. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, par. 6.4, onder 'hoofdstuk 4', p. 299.

38. Het kabinet heeft bevestigd dat dit inderdaad de consequentie is van de gemaakte keuzes, zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 142.

39. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 137.

recht dat een besluit het voorwerp van het beroep bepaalt. Bij een wijziging van een onderdeel van het omgevingsplan kan het onder omstandigheden denkbaar zijn dat bij het aanbrengen van wijzigingen in de toedeling van functies aan locaties, beroep wordt ingesteld tegen het feit dat een functie op een bepaalde locatie wel en een andere aansluitend gelegen of daarmee vergelijkbare locatie niet wordt toegedeeld. De hoofdregel blijft echter dat het besluit de uiterste begrenzing van een geding bepaalt en beroep daarom geen betrekking kan hebben op onderwerpen die in het geheel niet door een besluit worden bestreken.

Ik onderken dat het kan voorkomen dat een burger op zich geen bezwaar heeft tegen de voorgestelde aanpassingen van het omgevingsplan voor een bepaalde locatie, maar bijvoorbeeld van mening is dat diezelfde aanpassing ook voor een andere locatie (mogelijk geheel aan de andere kant van de gemeente gelegen) wenselijk is. In een dergelijk geval bestaat altijd de mogelijkheid een verzoek te doen tot wijziging van het omgevingsplan.⁴⁰

Uit deze passage blijkt een ruimere opvatting van de beroepsmogelijkheden dan uiteindelijk in de MvT is beschreven (zie het eerdere citaat). De bedoeling is kennelijk om beroep open te stellen tegen gewijzigde onderdelen en dit breder te zien dan de wijziging sec.

Tot op zekere hoogte kan ik ook meegaan in de gedachte dat het besluit de uiterste begrenzing van een geding bepaalt. Als een locatie aan de andere kant van de gemeente geheel niet betrokken is bij de herziening van het omgevingsplan, waarom zou de enkele vaststelling van het omgevingsplan dan een beroepsmogelijkheid moeten openen? Die logica kan ik volgen, maar het is lastig om de reikwijdte van een besluit af te bakenen. Opvallend is dat de minister kennelijk meent dat een bedrijf dat geen uitbreidingsmogelijkheden krijgt terwijl zijn buurbedrijf die wel krijgt, daartegen zou moeten kunnen opkomen. Hetzelfde geldt kennelijk voor een 'daarmee vergelijkbare locatie'. Is dat bijvoorbeeld een bedrijf in dezelfde branche aan de andere kant van de gemeente?

Thans is de begrenzing van het bestemmingsplan duidelijk door de plangrens die op de plankaart is aangeduid. Gebeurt dat ook bij het vaststellen van een omgevingsplan? Kan er dan worden gezegd dat eigenaren van gronden die binnen die begrenzing zijn gelegen wel beroep kunnen instellen, omdat ten aanzien van hun gronden kennelijk bewust is besloten geen wijziging toe te staan? Voorstelbaar is de situatie dat een omgevingsplan wordt aangepast om de regels die voor een bepaald bedrijventerrein gelden aan te passen en voor sommige locaties wel wijzigingen worden doorgevoerd en voor andere locaties bewust niet. Wat is dan de reikwijdte van een dergelijk integraal besluit?

Vanuit het oogpunt van een uniforme en integrale beoordeling van uitbreidingsmogelijkheden voor bedrijven die in hetzelfde omgevingsplan worden geregeld, is het wenselijk om beroepsprocedures gelijktijdig te kunnen behandelen. Het is echter niet eenvoudig om enerzijds de mogelijkheid van beroep te beperken tot wijzigingen of gewijzigde onderdelen en anderzijds toch beroep open te stellen voor eigenaren van 'aansluitend gelegen of daarmee vergelijkbare locaties'. Het is juist vanwege de problemen met een dergelijke afbakening – en het verwachte aantal procedures waarin eerst een discussie over de ontvankelijkheid moet worden beslecht – dat de Raad van State adviseert beroep open te stellen tegen het gehele omgevingsplan.

De insteek van het kabinet is mogelijk vooral te voorkomen dat de weigering om medewerking te verlenen aan nieuwe initiatieven over de boeg van een willekeurige andere wijziging van het omgevingsplan aan de bestuursrechter wordt voorgelegd. Of dit helemaal kan worden voorkomen, is echter de vraag, nu de weigering om medewerking te verlenen ook appellabel is. Hoe dit ertoe kan leiden dat een initiatiefnemer die geen medewerking verkrijgt alsnog via de wijziging van het omgevingsplan beroep kan instellen, licht ik toe in paragraaf 3.3.3. Eerst ga ik in op het alternatief dat het kabinet voor ogen heeft.

3.3.2 *Verschuiving naar individuele aanvraag*

Wat moet de ondernemer doen die geen uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen? In de visie van het kabinet heeft hij twee mogelijkheden. De eerste optie is om een wijziging van het omgevingsplan aan te vragen. De tweede optie is om een omgevingsvergunning voor de zogeheten 'afwijkactiviteit' aan te vragen. Tegen de weigering om het omgevingsplan te wijzigen of de omgevingsvergunning te verlenen, kan hij dan in beroep.

De weigering om medewerking te verlenen aan wijziging van het omgevingsplan, wordt volgens de MvT voorbereid met afdeling 3.4 Awb. Dit leidt dan tot een ontwerpweigeringsbesluit, waartegen de aanvrager een zienswijze moet indienen. Dat zal waarschijnlijk een kopie zijn van de zienswijze die eerder tevergeefs is ingediend tegen de wijziging van het omgevingsplan. Nu volgt opnieuw een weigeringsbesluit, waartegen hij dan eindelijk beroep kan instellen. Als ik het goed begrijp, zal in de invoeringswet worden bepaald dat rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling.

Vraagt de initiatiefnemer een omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit aan, dan volgt na de weigering eerst bezwaar, dan beroep bij de rechtbank en dan hoger beroep bij de Afdeling.

Welke weg de initiatiefnemer ook kiest, van een lastenvermindering is geen sprake. Sterker nog, hij zal waarschijnlijk als bonus een factuur voor de leges krijgen. Bij een lezing die ik gaf over dit onderwerp merkte iemand op dat dit een ongewenste prikkel zou kunnen zijn voor

40. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 142.

gemeenten om losse initiatieven niet mee te nemen in een grotere wijziging van het omgevingsplan. Dit zou als bijeffect hebben dat de praktijk van postzegelplannen wordt voortgezet.

Een bijeffect is voorts dat een integrale beoordeling van ontwikkelingen binnen de gemeente wordt bemoeilijkt. Alle initiatieven waar de gemeente niet (of niet direct) aan meewerkt, komen via afzonderlijke aanvragen in aparte procedures terecht. Deze kunnen daardoor niet meer integraal worden beoordeeld met andere initiatieven binnen datzelfde gebied, noch in verhouding tot de wel meegenomen initiatieven, noch in verhouding tot elkaar. Dit terwijl het uitgangspunt van de Omgevingswet juist is dat in het omgevingsplan integrale keuzes en afwegingen worden gemaakt. Het beperken van het beroepsrecht tot gewijzigde onderdelen kan juist tot versnippering leiden. Dit druist in tegen de doelen van de Omgevingswet.

3.3.3 Weigering wijziging omgevingsplan appellabel

Hiervoor gaf ik al aan dat de weigering om een omgevingsplan vast te stellen of te wijzigen ook appellabel zal zijn. Laten we er voorsnog van uitgaan dat dit in de invoeringswet wordt geregeld. Graag denk ik de consequenties daarvan met u door, bezien in het licht van de beperking van de beroepsmogelijkheden.

Zal het daadwerkelijk lukken om beroepen tegen ongewijzigde onderdelen buiten de deur te houden? Of kan een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan waarbij de door de ondernemer gewenste uitbreidingsmogelijkheden niet worden toegekend, tevens worden aange-merkt als een besluit tot weigering van de wijziging van het omgevingsplan?

In art. 16.29 is bepaald dat de gemeenteraad kennis moet geven van het voornemen om een omgevingsplan *vast te stellen*. Gelet op het overgangsrecht en het feit dat elke aanpassing een wijziging is, neem ik even aan dat dit artikel ook van toepassing zal zijn op wijzigingen van het omgevingsplan.⁴¹ Vanaf dat moment kan een initiatiefnemer zijn plan bij de gemeente kenbaar maken en vragen om dat mogelijk te maken in het omgevingsplan waarvoor al een wijziging in voorbereiding is. Bij voorkeur zal hij dat doen in een inspraakreactie op het concept of voorontwerp van het omgevingsplan. Onder de Omgevingswet wordt immers stevig ingezet op inspraak en participatie aan de voorkant, zodat hij de gelegenheid zal hebben zijn plannen voor te leggen en dit te formuleren als een aanvraag in zijn inspraakreactie.

Wanneer de gemeenteraad vervolgens het ontwerp van het omgevingsplan⁴² ter inzage legt en de gewenste wijziging daarin niet is verwerkt, kan dat worden opgevat

als een ontwerp-weigeringsbesluit. Temeer nu in het ontwerp zal worden ingegaan op de inspraakreacties en een zorgvuldige voorbereiding ertoe zal leiden dat expliciet wordt verwoord dat en waarom geen medewerking wordt verleend aan de gewenste wijziging. De initiatiefnemer zal een zienswijze indienen waarin hij alsnog onderbouwt waarom medewerking moet worden verleend. Wordt het omgevingsplan vervolgens ongewijzigd vastgesteld, dan zou dat kunnen worden aange-merkt als een appellabel weigeringsbesluit. Deze initiatiefnemer kan dan toch beroep instellen tegen het omgevingsplan en tegelijk met de andere appellanten naar de Afdeling gaan.

Vervelend is het wanneer een initiatiefnemer pas in de fase van het ontwerpbesluit zijn plannen kenbaar weet te maken en in zijn zienswijze een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan doet. Binnen de lopende procedure is er dan geen ruimte meer voor een ontwerp-weigeringsbesluit.⁴³ Zelfs niet wanneer de gemeenteraad in kwestie dit juist graag in hetzelfde besluitvormingsproces zou willen laten meelopen. De vaststelling van het omgevingsplan kan dan ook niet worden opgevat als een weigering van de aanvraag. Hoe gaat dit dan verder? Moet er dan nog een apart ontwerp-weigeringsbesluit ter inzage worden gelegd? Er is dan immers wel sprake van een aanvraag, vervat in de zienswijze, waarop een besluit moet worden genomen. Dit lijkt een verzochte juridische redenering, maar ik zou niet de enige zijn die onder de Omgevingswet een cliënt in overweging zou geven deze weg te bewandelen.

3.3.4 Wijziging standpunt gemeenteraad na zienswijzen

Alvorens conclusies te trekken, geef ik nog een laatste voorbeeld. Stel, een gemeente is in gesprek met een initiatiefnemer en is voornemens medewerking te verlenen. De voorgestane ontwikkeling wordt meegenomen in een wijziging van het omgevingsplan. Het ontwerp wordt inclusief deze ontwikkeling ter inzage gelegd. Er is geen officiële aanvraag om het omgevingsplan te wijzigen. Een derde partij dient een zienswijze in, waarna de gemeenteraad de medewerking intrekt en besluit het omgevingsplan gewijzigd vast te stellen ten opzichte van het ontwerp. Kan deze initiatiefnemer nu beroep instellen tegen het omgevingsplan?

Voor deze initiatiefnemer is er per saldo niets gewijzigd, zodat de lijn doortrekkend zou moeten worden gezegd dat hij geen beroep kan instellen. Zijn plan is echter wel duidelijk onderdeel van de besluitvorming geweest. De woorden van de minister volgend zou de 'reikwijdte' van het besluit impliceren dat het de bedoeling is om hem wel een rechtsingang te bieden. Er ontstaat dan wel een ongelijke situatie met de initiatiefnemer die vanaf het begin nul op het rekest heeft gekregen. Het alternatief is dat ook deze partij, waarvoor aanvankelijk een positief ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen, alsnog een aanvraag moet indienen. Daarna kan dan – puur

41. In ieder geval voor zover het gaat om inhoudelijke wijzigingen c.q. wijzigingen van niet-ondergeschikte aard. Het is wenselijk dat in de wetstekst en/of de toelichting wordt verduidelijkt of en wanneer deze kennisgeving ook van toepassing is op de wijziging van het omgevingsplan.

42. Lees: de wijziging van het omgevingsplan, gelet op de overgangsrechtelijke perikelen waarover ik al sprak.

43. Tenzij het ontwerpbesluit al als zodanig zou kunnen worden opvat, maar dat is dan niet een ontwerpbesluit in reactie op de aanvraag.

voor de vorm – een ontwerp-weigeringsbesluit ter inzage worden gelegd, waarna hij eindelijk in beroep kan. Dat is een zinloze exercitie voor alle partijen, want het is duidelijk dat het gemeentebestuur niet alsnog medewerking zal verlenen.

3.3.5 *Tussenconclusie*

Alles overziend heeft het voornemen om het beroepsrecht te beperken de volgende nadelen:

- Elke bepaling waarmee wordt getracht het beroepsrecht in te perken zal ruimte geven voor interpretatie en daarmee procedures over de ontvankelijkheid uitlokken.
- De voorgestane keuze zou een onwenselijk onderscheid doen ontstaan tussen regels waarbij een nieuwe functie wordt toegeëld aan een locatie en de algemene regels die reeds in het omgevingsplan zijn opgenomen voor bijvoorbeeld de toegestane milieugevolgen.
- Een integrale beoordeling wordt bemoeilijkt indien voor initiatieven waaraan de gemeenteraad geen of niet direct medewerking kan of wil verlenen een aparte procedure moet worden doorlopen.
- Initiatiefnemers worden geconfronteerd met hogere lasten en zullen proberen toch een ingang te vinden in de lopende procedure voor het omgevingsplan.

Mijns inziens zijn dit argumenten om alsnog beroep open te stellen tegen het gehele omgevingsplan. Discussies over de ontvankelijkheid zijn juridisch interessant, maar kosten alle partijen tijd en geld, wat afleidt van de kern van de zaak. Partijen willen de mogelijkheid hebben om hun inhoudelijke geschil voor te leggen aan de bestuursrechter.

De gevreesde vertraging door een groter aantal beroepsprocedures valt mijns inziens wel mee. Een verzoek om voorlopige voorziening zal immers geen automatische schorsende werking hebben. Er valt ook weinig te schorsen aan een ongewijzigd onderdeel. Het omgevingsplan zal mogelijk wat later onherroepelijk worden, maar zolang het in werking is getreden, kunnen projecten waar juist wel medewerking aan wordt verleend gewoon doorgaan.

Bovendien betwijfel ik of er vaak beroep zal worden ingesteld tegen onderdelen van het omgevingsplan die totaal geen relatie hebben met de wijzigingen die worden doorgevoerd. Daar waar de bestuursrechter al eerder een oordeel heeft gegeven, zal het beroep vrij eenvoudig kunnen worden afgehandeld. Dat lijkt me minder vervelend dan over elk initiatief apart te moeten procederen.

Kortom, als het doel is om te voorzien in een gelijkwaardige en effectieve rechtsbescherming tegen het omgevingsplan, zal de voorgestelde beperking van het beroepsrecht achterwege moeten blijven.

4 Samenloop met provinciaal interventiebesluit

Onder de huidige Wro hebben gedeputeerde staten (GS) de mogelijkheid om te verhinderen dat bepaalde onderdelen van het bestemmingsplan in werking treden, door een reactieve aanwijzing te geven. Deze mogelijkheid keert terug onder de Omgevingswet. Het instrument krijgt een nieuwe naam: het interventiebesluit.

De plaats van het interventiebesluit binnen de procedure van het omgevingsplan is een andere dan waar we bekend mee zijn onder de Wro. Hieronder worden de procedure en de consequenties voor de rechtsbescherming geschetst.

4.1 Procedure en vervallen wachttijd

In art. 16.21⁴⁴ is het volgende geregeld over het interventiebesluit:

1. ‘Gedeputeerde staten kunnen besluiten dat een onderdeel van een omgevingsplan geen deel daarvan uitmaakt als:
 - a. zij over een onderdeel van het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of
 - b. in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van een zienswijze van gedeputeerde staten.
2. Gedeputeerde staten kunnen alleen gebruik maken van die bevoegdheid voor zover:
 - a. de bevoegdheid betrekking heeft op die onderdelen van een omgevingsplan die regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, bevatten, en
 - b. er sprake is van strijd met een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.
3. Gedeputeerde staten vermelden in de motivering van het besluit de daaraan ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die het provinciebestuur beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen.
4. Het besluit wordt bekendgemaakt binnen vier weken nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan.’

Net als onder de Wro zullen GS een zienswijze moeten indienen op het ontwerpplan voordat ze van hun interventiebevoegdheid gebruik kunnen maken.

4.1.1 *Wachttijd vervalt*

Een belangrijk verschil met de huidige procedure is dat onder de Omgevingswet de ‘wachttijd’ komt te vervallen.

44. Art. 16.20 in het oorspronkelijke wetsvoorstel en artikelsgewijs commentaar.

len. Dit levert een belangrijke versnelling op in de procedure.

Nu volgt uit art. 3.8 lid 4 Wro dat zes weken moet worden gewacht met de bekendmaking van het bestemmingsplan, indien GS een zienswijze hebben ingediend op het ontwerp en die zienswijze niet (volledig) is overgenomen of het bestemmingsplan om andere redenen gewijzigd is vastgesteld. In de praktijk wordt een bestemmingsplan regelmatig gewijzigd vastgesteld, zonder dat daar provinciale belangen bij betrokken zijn. Doorgaans is het indienen van een zienswijze afdoende, maar de vertraging is dan al een feit. Pas na de wachttijd van zes weken kan het bestemmingsplan worden bekendgemaakt en begint de beroepstermijn te lopen.

Onder de Omgevingswet zal het interventiebesluit moeten worden genomen binnen de eerste vier weken van de beroepstermijn. Art. 16.78 lid 2 bepaalt dat het interventiebesluit vervolgens gelijktijdig met het omgevingsplan in werking treedt. Het omgevingsplan treedt dus altijd vier weken na bekendmaking in werking, met uitzondering van de onderdelen die zijn getroffen door een interventiebesluit. Ten opzichte van de huidige situatie levert dit per saldo een tijdswinst op van acht weken.

4.1.2 *Verhouding tot snellere inwerkingtreding*

De gelijktijdige inwerkingtreding gaat uit van de standaard situatie dat het omgevingsplan na vier weken in werking treedt. Zoals ik in paragraaf 3.2.2 beschreef, is het mij onduidelijk of het bevoegd gezag voor een omgevingsplan net als voor een projectbesluit tot een snellere inwerkingtreding kan besluiten. Indien de conclusie is dat een snellere inwerkingtreding in beginsel tot de mogelijkheden behoort, zou dat moeten worden uitgesloten voor de onderdelen van het omgevingsplan waar tegen GS een zienswijze hebben ingediend.

4.2 Beroepsmogelijkheden

Uit de MvT volgt dat het interventiebesluit een appellabel besluit is en daartegen beroep zal openstaan.

4.2.1 *Geen bundeling voor beroep*

Er is niet voorzien in een coördinatiebepaling, waardoor het interventiebesluit en het omgevingsplan voor het instellen van beroep als één besluit worden aangemerkt. Voor enkele andere besluiten is dit in art. 16.85 wel geregeld. De Raad van State heeft geadviseerd voor het interventiebesluit ook een dergelijke regeling op te nemen. Dit advies is niet opgevolgd. Uit het nader rapport van 16 juni 2014 blijkt dat het een bewuste keuze is om het aan de bestuursrechter over te laten in hoeverre de procedures gezamenlijk worden behandeld:

‘De beroepstermijn voor het omgevingsplan en de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om een interventiebesluit te nemen, vangen dus op hetzelfde moment aan. In geval tegen zowel het omgevingsplan als het interventiebesluit in beroep wordt gegaan kan de Afdeling bestuursrechtspraak met gebruikmaking van artikel 8:14 Awb ertoe besluiten om de behandeling van het beroep tegen het betrokken omgevings-

plan en het beroep tegen het interventiebesluit te voegen.’⁴⁵

Deze redenering zal alleen opgaan indien aanvullende procedurele bepalingen worden opgenomen.

4.2.2 *Eerst bezwaar?*

Het kabinet lijkt ervan uit te gaan dat tegen het interventiebesluit direct beroep openstaat. Dit is echter niet in de Omgevingswet geregeld. Ook volgt uit de MvT niet dat een dergelijke bepaling zal worden opgenomen.

Een expliciete regeling zal echter nodig zijn om te voorkomen dat tegen het interventiebesluit eerst bezwaar moet worden gemaakt bij GS. Zonder andersluidende regeling wordt immers teruggevallen op de bepalingen van de Awb. Het interventiebesluit wordt niet voorbereid met afdeling 3.4 Awb, zodat tegen het besluit bezwaar zal openstaan. Daarna volgt dan eerst beroep bij de rechtbank alvorens hoger beroep bij de Afdeling kan worden ingesteld. Dat is uiteraard hoogst onwenselijk. Ik ga er daarom van uit dat in de invoeringswet een bepaling zal worden geformuleerd waarmee bezwaar wordt uitgesloten en rechtstreeks beroep op de Afdeling mogelijk wordt gemaakt.⁴⁶

4.3 Uiteenlopende beroepstermijnen

Het vervallen van de wachttijd heeft als consequentie dat de beroepstermijn tegen het omgevingsplan begint te lopen voordat het interventiebesluit wordt genomen. De beroepstermijn tegen het interventiebesluit vangt pas later aan. Dat betekent dat deze beroepstermijn nog kan doorlopen nadat de beroepstermijn tegen het omgevingsplan is verstreken.

Uitgaande van de beoogde systematiek van art. 16.21 en 16.78 kan de beroepstermijn tegen het interventiebesluit tot maximaal vier weken langer doorlopen nadat de beroepstermijn tegen het omgevingsplan is verstreken.

Ik maak eerst enkele opmerkingen over de aanvang van de beroepstermijn en de kenbaarheid van het interventiebesluit. Vervolgens bespreek ik de consequenties van de uiteenlopende termijnen voor de rechtsbescherming.

4.3.1 *Aanvang beroepstermijn en kenbaarheid interventiebesluit*

Nu de Omgevingswet niet voorziet in een aparte bepaling die het beroep tegen het interventiebesluit regelt, is niet direct duidelijk wanneer de termijn voor het instellen van beroep aanvangt. Art. 6:8 lid 1 Awb bepaalt dat de termijn aanvangt op de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

De Omgevingswet regelt niets omtrent de wijze van bekendmaking van het interventiebesluit, behalve dat dit moet gebeuren binnen vier weken nadat van het

45. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 143.

46. Het aanwijzingsbesluit als bedoeld in art. 3.8 lid 6 Wro is thans opgenomen in bijlage I bij de Awb en daarmee uitgesloten van bezwaar. Voorts is dit besluit vermeld in art. 2 van bijlage II bij de Awb om rechtstreeks beroep op de Afdeling mogelijk te maken.

omgevingsplan mededeling is gedaan.⁴⁷ Overeenkomstig art. 3:41 Awb ga ik ervan uit dat bekendmaking dient te geschieden door toezending van het interventiebesluit aan de gemeenteraad. Er is geen bepaling die voorschrijft dat ook openbaar kennis moet worden gegeven van het interventiebesluit. Het interventiebesluit wordt ook niet meegenomen in de mededeling van het vastgestelde omgevingsplan, want dat heeft dan al plaatsgevonden.

Voor de kenbaarheid van de burger is noodzakelijk hierover een voorschrift in de Omgevingswet op te nemen, al spreekt het wellicht voor zich dat het raadzaam is om op enigerlei wijze openbaar kennis te geven van het interventiebesluit. Een actieve bekendmaking is wenselijk omdat het interventiebesluit gelijktijdig met het omgevingsplan in werking treedt, ook wanneer het interventiebesluit pas op de laatste dag van de termijn is bekendgemaakt (door toezending aan de gemeenteraad).⁴⁸

Hierin kan worden voorzien door een bepaling op te nemen zoals het huidige art. 3.8 lid 7 Wro. Daarin is bepaald dat mededeling wordt gedaan van de reactieve aanwijzing aan diegenen die een zienswijze hebben ingediend op dat onderdeel.

4.3.2 *Nodeloos beroep tegen omgevingsplan*

De consequentie van het vervallen van de wachttijd is dat appellanten voor de keuze komen te staan om beroep in te stellen, dan wel af te wachten of GS een interventiebesluit nemen. Dit doet zich voor in de situatie dat een derde-belanghebbende een probleem heeft met een onderdeel van het omgevingsplan waartegen ook GS een zienswijze hebben ingediend.

De belanghebbende kan kosten voor een beroepsprocedure besparen door af te wachten of GS een interventiebesluit nemen. Zo ja, dan treedt dat onderdeel niet in werking en hoeft hij geen beroep meer in te stellen. Zo nee, dan kan hij in de twee weken na de inwerkingtreding alsnog beroep instellen.

Het nadeel van de keuze om pas later beroep in te stellen, is dat deze appellant moet accepteren dat het omgevingsplan in werking treedt. Hij kan niet tot het einde van de interventietermijn wachten en dan op de laatste dag beroep instellen en een verzoek om voorlopige voorziening indienen. Althans, dat kan wel, maar dat verzoek heeft geen automatische schorsende werking. Totdat de voorzieningenrechter een uitspraak doet, zal het omgevingsplan in werking zijn. Wil hij dat voorkomen, dan zal hij eerder beroep moeten instellen en een schorsingsverzoek moeten indienen.

47. Wanneer deze vier weken beginnen te lopen, is ook weer onduidelijk vanwege de moeilijkheden rondom het tijdstip van mededeling die ik reeds schetste in par. 2.4.1.

48. Ook mr. R. Kegge pleit voor een dergelijke regeling voor bekendmaking van het interventiebesluit, zie R. Kegge, Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening (Bouwrecht monografieën nr. 38), Den Haag: IBR 2015, p. 273.

Stelt hij binnen vier weken beroep in en nemen GS vervolgens alsnog een interventiebesluit, dan heeft hij de kosten voor de beroepsprocedure nodeloos gemaakt. Het beroep zou vanaf dat moment niet-ontvankelijk moeten worden verklaard, want het beroep is gericht tegen een plandeel dat geen onderdeel meer uitmaakt van het omgevingsplan.⁴⁹ De appellant is niet de enige die dan kosten heeft gemaakt. Ook de bestuursrechter, het bestuursorgaan en de partij in wier belang de bestreden wijziging van het omgevingsplan is doorgevoerd, zijn mogelijk al in actie gekomen voor een zitting bij de voorzieningenrechter.

4.3.3 *Positie derde bij beroep tegen interventiebesluit*

Het interventiebesluit van GS zal in veel gevallen ten nadele van een bepaalde initiatiefnemer uitpakken. Deze initiatiefnemer zal mogelijk beroep instellen tegen het interventiebesluit. Op dat moment ontstaat er vanwege de uiteenlopende beroepstermijnen een ingewikkelde procedurele positie voor de derde-belanghebbende. Ik licht dit toe aan de hand van een voorbeeld.

Stel: supermarkt A wil een nieuw filiaal openen binnen de gemeente. De gemeenteraad wil medewerking verlenen via een wijziging van het omgevingsplan. In de nabijheid van de beoogde locatie woont buurman B. Hij vreest geluidsoverlast en parkeerdrukke van de supermarkt. Toevoeging van detailhandel is op de beoogde locatie bovendien in strijd met de provinciale omgevingsverordening. Zowel GS als buurman B zien de vestiging van supermarkt A niet zitten en dienen een zienswijze in. De gemeenteraad verleent toch medewerking en stelt het omgevingsplan vast.

Buurman B kiest ervoor om zich de kosten van een beroepsprocedure te besparen en wacht af of GS in actie komen. Tot zijn genoegen wordt op de laatste dag van de interventietermijn een interventiebesluit genomen. Gerustgesteld ziet buurman B af van het instellen van beroep. Supermarkt A laat het er echter niet bij zitten. Bijna zes weken later stelt supermarkt A beroep in tegen het interventiebesluit. Er zijn dan al bijna tien weken verstreken sinds de vaststelling van het omgevingsplan. Buurman B vreest dat het beroep van supermarkt A gegrond wordt verklaard. Wat is nu zijn positie?

De derde-belanghebbende die met een dergelijke situatie wordt geconfronteerd, zal hoe dan ook in actie moeten komen. Vernietiging van het interventiebesluit betekent dat het getroffen onderdeel alsnog direct in werking treedt. Anders dan onder de huidige Wro is het omgevingsplan namelijk al in volle omvang bekendgemaakt. Na vernietiging van het interventiebesluit ontstaat er daarom geen nieuwe beroepstermijn. Dat is thans bij vernietiging van een reactieve aanwijzing wel het geval. Het getroffen plandeel moet dan alsnog worden bekendgemaakt, waarna een nieuwe beroepstermijn

49. Zo ook Kegge 2015. Het is echter de vraag of het beroep direct (kenmerklijk) niet-ontvankelijk kan worden verklaard, of dat het belang blijft bestaan zolang het interventiebesluit niet onherroepelijk is.

begint te lopen. Onder de Omgevingswet kan de derde-belanghebbende een dergelijk moment niet afwachten. Hij zal meteen in actie moeten komen om te voorkomen dat de discussie achter zijn rug om wordt beslecht.

Hoe moet deze derde-belanghebbende zich in de procedure opstellen? En in welke procedure kan hij nog een positie innemen?

Een dergelijke belanghebbende zal in ieder geval willen deelnemen aan de beroepsprocedure van de appellant (in dit geval supermarkt A) tegen het interventiebesluit. Art. 8:26 Awb biedt hiervoor in beginsel een grondslag. De bestuursrechter kan een belanghebbende ambtshalve of op eigen verzoek in de gelegenheid stellen als partij aan het geding deel te nemen. Het zou bevorderlijk zijn indien in de Omgevingswet of in de toelichting wordt opgenomen dat degene die een zienswijze heeft ingediend tegen het betreffende onderdeel wordt aangemerkt als belanghebbende in de procedure tegen het interventiebesluit. De bestuursrechter kan zien wie er zienswijzen hebben ingediend en een partij daartoe uitnodigen. Een expliciete bepaling die garandeert dat een dergelijke partij wordt uitgenodigd om deel te nemen, verdient de voorkeur. Buurman B zal vaak niet (tijdig) op de hoogte zijn van de procedure die supermarkt A aanhangig heeft gemaakt.

Voorziet deze positie als belanghebbende partij op de voet van art. 8:26 Awb in een voldoende mate van rechtsbescherming? Ik zet daar enkele kanttekeningen bij.

De derde-belanghebbende heeft geen zelfstandige positie in de procedure tegen het interventiebesluit. Hij kan zich alleen verweren tegen de argumenten die de appellant aanvoert. Hij kan geen zelfstandige argumenten tegen het bestreden onderdeel van het omgevingsplan aanvoeren. In het voorbeeld zal buurman B wellicht nog andere argumenten willen aanvoeren tegen de vestiging van supermarkt A. Er kan immers ook sprake zijn van strijd met andere regels dan de omgevingsverordening. Dergelijke discussies vallen buiten de reikwijdte van het beroep tegen het interventiebesluit.

Buurman B heeft nu geen enkele mogelijkheid om deze andere argumenten naar voren te brengen. Had het hem geholpen indien hij beroep had ingesteld tegen het omgevingsplan? Waarschijnlijk niet. De nieuw toebedeelde functie voor een supermarkt zou daar immers geen onderdeel (meer) van uitmaken, zodat hij geen belang zou hebben bij een dergelijk beroep. Dat belang ontstaat in zijn geval pas nadat het beroep van supermarkt A gegrond wordt verklaard en het interventiebesluit wordt vernietigd.

Buurman B zou in afwachting daarvan een soort ‘voorwaardelijk beroep’ willen instellen voor het geval supermarkt A opkomt tegen het interventiebesluit. De wet voorziet daar niet in, zodat hij dit zou moeten doen door pro forma beroep in te stellen en te onderbouwen dat een (kennelijke) niet-ontvankelijkverklaring achterwege

dient te blijven totdat op het beroep tegen het interventiebesluit is beslist. Wordt het interventiebesluit vernietigd, dan is dat het moment dat de Afdeling hem in de gelegenheid zou moeten stellen om de gronden van het beroep aan te vullen. Een dergelijke aanpak is omslachtig en kost geld. De factuur voor de griffierechten zal in de tussentijd alvast moeten worden voldaan.

Toch kan buurman B een goede reden hebben om zekerheidshalve beroep in te stellen. In het gegeven voorbeeld is dit het feit dat hij zich tegen de komst van supermarkt A verzet vanwege de geluidsoverlast en parkeerproblematiek. Onder de Omgevingswet worden de regels over de toegestane geluidsbelasting in het omgevingsplan opgenomen. Hetzelfde geldt voor de regels over de geldende parkeernormen, zoals tegenwoordig ook in bestemmingsplannen gebeurt. Stel dat het interventiebesluit sneuvelt en op de locatie een supermarkt mag worden gevestigd, kan hij dan nog beroep instellen tegen de regels voor de geluidsbelasting en de parkeernormen die op de supermarkt van toepassing zijn? In zijn positie als derde op de voet van art. 8:26 Awb vrees ik dat hij die onderdelen niet zelfstandig ter discussie kan stellen. Alleen het interventiebesluit is dan immers onderwerp van geschil.

Om een dergelijke beperkte positie te voorkomen zou buurman B dus beroep moeten instellen tegen het omgevingsplan. Wordt het interventiebesluit vernietigd, dan kan hij via de beroepsprocedure tegen het omgevingsplan in ieder geval nog wat zeggen over de regels voor geluid en parkeren. Tenminste, voor zover deze regels niet al in het omgevingsplan waren opgenomen en beroep daartegen is uitgesloten vanwege de beperking van het beroepsrecht tot gewijzigde onderdelen.

Eén ding is zeker, buurman B zal in een onzekere situatie verkeren en heeft geen idee of hij iets kan bereiken met zijn beroepsprocedure. Hij kan het beroep tegen het omgevingsplan echter pas met een gerust hart intrekken zodra hij zeker weet dat het interventiebesluit onherroepelijk is geworden. Hij zal dus de eerste tien weken moeten afwachten of supermarkt A niet alsnog in actie komt.

Waar een partij als buurman B daadwerkelijk behoefte aan heeft, is een voorziening voor een soort incidenteel beroep, inhoudende dat hij alsnog beroep kan instellen tegen het omgevingsplan indien supermarkt A beroep instelt tegen het interventiebesluit. De reikwijdte van dat beroep kan indien nodig worden ingeperkt door te bepalen dat hij alleen beroep kan instellen tegen onderdelen van het omgevingsplan die samenhangen met de onderdelen waartegen het interventiebesluit is gericht.

4.3.4 Tussenconclusie

Interessant is dat juist de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ervoor zorgt dat de impact op de rechtsbescherming moeilijk is te overzien. In het gegeven voorbeeld ziet het provinciale interventiebesluit op de toedeling van een functie aan een locatie. Onder de Wro

is duidelijk dat bij de vestiging van een type B-bedrijf in beginsel moet worden voldaan aan de normen van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Straks zal een deel van deze milieunormen in het omgevingsplan worden opgenomen, met de bijbehorende mogelijkheden voor lokaal maatwerk. Zo zal het omgevingsplan een geluidsmodule gaan bevatten, waaruit volgt hoeveel geluid er binnen de betreffende gemeente (en mogelijk gespecificeerd naar een bepaald gebied) mag worden geproduceerd op de gevel van omliggende woningen. Ook kunnen er maatwerkregels worden opgenomen in het bestemmingsplan.

Bezwaren tegen de toedeling van een functie aan een locatie zullen daarom vaak samenhangen met bezwaren tegen de gestelde milieukwaliteitseisen. De derde-belanghebbende kan door als partij deel te nemen aan de procedure van de initiatiefnemer tegen het interventiebesluit nog wel proberen iets te doen aan de toedeling van de functie aan de locatie. Heeft hij het omgevingsplan laten lopen, dan is het echter maar de vraag of hij ook nog wat te zeggen heeft over de milieuregels die voor de nieuwe functie gaan gelden. Ik concludeer voorts nog dat de rechtsbescherming voor deze derde-belanghebbende qua reikwijdte wordt beperkt.

Ik vermoed dat deze beperking in de rechtsbescherming een onbedoeld neveneffect is van het besluit om de interventietermijn gelijk te laten lopen met de beroepstermijn. Het vervallen van de wachttijd is een voordeel waar in veel situaties van zal worden geprofiteerd. De keerzijde is het hiervoor geschetste scenario. Dat zal zich minder vaak voordoen. Niettemin is een goede regeling van de procedurele consequenties noodzakelijk om onder de Omgevingswet in een gelijkwaardige rechtsbescherming te kunnen voorzien. De achterstand voor de derde-belanghebbende wordt in dit geval niet gerechtvaardigd door bewuste keuzes in het wetgevingsproces. Hier ligt nog een uitdaging voor de wetgever om de derde-belanghebbende een gelijke positie in de procedure te geven.

5 Conclusie: gelijkwaardig niveau?

De rechtsbescherming zal in vele opzichten gaan veranderen. De verhouding tussen initiatiefnemers en derden-belanghebbenden zal gaan verschuiven. Mijn indruk is dat initiatiefnemers de sterkste kaarten hebben, althans zolang zij de medewerking hebben van het bevoegd gezag. Samen staan zij sterk tegen de derde-belanghebbende. Vooral bij onomkeerbare activiteiten zal de derde-belanghebbende moeite hebben om tijdig rechtsmiddelen in te stellen en binnen twee weken de schorsing van rechtswege te bewerkstelligen.

De initiatiefnemer die de gemeente niet weet mee te krijgen, staat echter op achterstand. Hij zal vaak niet mee kunnen in een beroepsprocedure tegen het omge-

vingsplan. Er zal vaker een afzonderlijke aanvraag moeten worden ingediend, met bijbehorende kosten.

Voor de derde-belanghebbende zal vooral de beperkte rechtsbescherming bij onomkeerbare activiteiten zich doen voelen. Voor de overige omgevingsvergunningen kan de verhouding tussen initiatiefnemer en belanghebbende komen te verschuiven, omdat (de dreiging met) een verzoek om voorlopige voorziening als drukmiddel kan worden gebruikt.

De partij die de grootste verbetering heeft in haar positie is het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag krijgt meer beleids- en beoordelingsvrijheid en er zal op meer punten een marginale toetsing plaatsvinden. Het bevoegd gezag kan tot op zekere hoogte beïnvloeden welke partijen er ontvankelijk zullen zijn in een beroepsprocedure tegen het omgevingsplan. Voor omgevingsvergunningen, maar ook voor projectbesluiten die worden genomen voor projecten van publiek belang, kan het bevoegd gezag naar eigen inzicht de schorsende werking van een verzoek om voorlopige voorziening uitsluiten.

Het bevoegd gezag zal daarnaast een sterkere positie krijgen door de mogelijkheden tot flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte die een plek zullen krijgen in de Omgevingswet. Door een stapeling van beleidsmatige keuzes en afwijkmogelijkheden ontstaat een situatie waarin alleen onevenredigheid nog tot vernietiging kan leiden. Dat zal niet snel worden aangenomen. Het is een keuze van de wetgever om het primaat zo duidelijk bij het bestuur neer te leggen, maar dan moet ook duidelijk zijn dat er geen gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden. Inspraak aan de voorkant kan dit niet compenseren.

Daarnaast moet niet worden vergeten dat rechtsbescherming gebaat is bij duidelijkheid. Zoals de systematiek nu is voorgesteld, met een beperkt beroep tegen het omgevingsplan en een ingewikkelde samenloop met het interventiebesluit, is het erg complex. De 'repeat-player' zal zijn weg hier wel in vinden. De derde-belanghebbende die slechts eens in zijn leven met een beroepsprocedure te maken krijgt, zal moeite hebben zijn procedurele positie te overzien. Indirect draagt dit bij aan een ongelijke positie van partijen.

Alles overziend is de hamvraag wellicht: wat is een gelijkwaardig niveau? Soms bekruipt mij het gevoel dat de wetgever van mening is dat de positie van de derde-belanghebbende in het verleden te sterk is geweest. De Crisis- en herstelwet heeft gezorgd voor een verschuiving in de positie tussen initiatiefnemer en belanghebbende. Gebreken kunnen eenvoudiger worden gepasseerd en door de invoering van het relativiteitsvereiste heeft de derde-belanghebbende minder stokken om mee te slaan. De Omgevingswet lijkt deze trend door te zetten in het voordeel van de initiatiefnemer. Bedoelt het kabinet hiermee wellicht een gelijkwaardig niveau te creëren dat er daarvoor niet was? Of zijn er andere argumenten die rechtvaardigen dat het moeilijker wordt

gemaakt om ontwikkelingen tegen te houden waaraan het bevoegd gezag – weloverwogen en na het bieden van inspraak – medewerking wil verlenen?

Openheid over de visie van het kabinet op het te bieden niveau van rechtsbescherming is mijns inziens toe te juichen. Zou worden volgehouden dat dit gelijkwaardig moet zijn aan de huidige situatie, dan concludeer ik dat dit met het wetsvoorstel niet wordt bereikt.

6 Afsluiting

Elke nieuwe wet heeft aanloopproblemen. Het is logisch dat de bestuursrechter eraan te pas zal moeten komen om duidelijkheid te geven over de werking van nieuwe wetsbepalingen. De hiervoor geschetste problemen kunnen echter niet met enkele uitspraken worden afgehaard. Het zal stof zijn voor voortdurende interpretatieproblemen bij een scala aan casusposities.

Om maar met een cliché te eindigen: zoals de Omgevingswet nu is geformuleerd, wordt het niet eenvoudiger of beter. Om dit doel te bereiken zal er nog flink aan de wetsbepalingen moeten worden geschaafd. Er zal vooral ook een grondige heroverweging moeten plaatsvinden van de uitgangspunten die nu in de MvT zijn geformuleerd.

Ik hoop dat kort en bondig geen doel op zich is geworden en de wetgever er niet voor schuwt om de wetstekst aan te vullen met enkele meer gedifferentieerde bepalingen. Uiteindelijk is de praktijk gebaat bij een Omgevingswet die recht doet aan alle belangen en antwoord geeft op de vragen die nu al kunnen worden voorzien.