

# Het omgevingsplan, integraal en marginaal?

Mr. dr. F.A.G. Groothuijse

(universitair hoofddocent verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht)

Mr. dr. R. Kegge

(universitair docent algemeen bestuursrecht en omgevingsrecht aan de Universiteit Leiden)

ISBN: 978-94-6315-028-6  
NUR 823

© 2017, F.A.G. Groothuijse & R. Kegge

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

# Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	ix
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2 Het omgevingsplan: integrale gebiedsgerichte regulering?</b>	<b>3</b>
<b>2.1 Inleiding</b>	<b>3</b>
2.1.1 Hoofdlijnen Omgevingswet	3
2.1.2 Opmerkingen vooraf over de integraliteit van regelgeving	8
<i>Deel I Regulering van activiteiten in de fysieke leefomgeving</i>	
<b>2.2 Regulering van activiteiten in andere wetgeving dan de Omgevingswet</b>	<b>9</b>
<b>2.3 Regulering van activiteiten door rijksregels</b>	<b>17</b>
2.3.1 Inleiding	17
2.3.2 Het stellen van rijksregels voor activiteiten	17
2.3.3 Belemmeringen door rijksregels voor de gebiedsgerichte regulering in het omgevingsplan	20
<b>2.4 Regulering van activiteiten door provinciale omgevingsverordeningen</b>	<b>34</b>
<b>2.5 Regulering van activiteiten in de waterschapsverordening</b>	<b>38</b>
<i>Deel II Belemmering door instructieregels</i>	
<b>2.6 Instructieregels over gebiedsgerichte regulering van activiteiten in het omgevingsplan</b>	<b>42</b>
2.6.1 Inleiding	42
2.6.2 Rijksinstructieregels in het Bkl	43
2.6.3 Provinciale instructieregels	47
2.6.4 Specifieke belemmering voor gebiedsgerichte regulering: de Natura 2000-plantoets	49

*Deel III Belemmering door projectbesluitvorming*

<b>2.7</b>	<b>Projectbesluitvorming</b>	57
2.7.1	Inleiding	57
2.7.2	Zelfstandige projectbesluitvorming in de Omgevingswet	58
2.7.3	Projectbesluitvorming ten behoeve van projecten van algemeen belang	68
<b>2.8</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	72
2.8.1	Deel I: Regulering van activiteiten in de fysieke leefomgeving	72
2.8.2	Deel II: Belemmering door instructieregels	74
2.8.3	Deel III: Belemmering door projectbesluitvorming	75
2.8.4	Afsluiting	76
<b>3</b>	<b>Het omgevingsplan en rechtsbescherming</b>	79
<b>3.1</b>	<b>Beroepsmogelijkheden tegen het omgevingsplan</b>	79
3.1.1	Inleiding	79
3.1.2	Voorgeschiedenis van de beroepsmogelijkheden tegen het omgevingsplan	79
3.1.3	Procedurele aspecten	80
3.1.4	Verskillende onderdelen van een omgevingsplan	82
3.1.5	Evenwichtige toedeling van functies aan locaties en bijbehorende regels	82
3.1.6	Regels over activiteiten	82
3.1.7	Vergunningplicht en beoordelingsregels voor verlening van vergunningen	83
3.1.8	Maatwerkvoorschriften	84
3.1.9	Maatwerkregels	84
3.1.10	Omgevingswaarden	85
3.1.11	Uitgezonderde regels over de fysieke leefomgeving	85
3.1.12	Meer beroepsmogelijkheden door verbrede reikwijdte van omgevingsplan	85
3.1.13	Beroep tegen een wijziging van het omgevingsplan	87
3.1.14	Delegatie van wijzigingsbevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders	89
3.1.15	Weigering tot vaststelling van een omgevingsplan	90
3.1.16	Beroep tegen niet tijdig beslissen bij een omgevingsplan	92
3.1.17	Voorlopige voorziening tegen omgevingsplan	93
3.1.18	Tussenconclusies	94
<b>3.2</b>	<b>Omgevingsplan en exceptieve toetsing</b>	95
3.2.1	Inleiding	95
3.2.2	De reikwijdte van de exceptieve toetsing	97
3.2.3	Gevolgen van exceptieve toetsing	100
3.2.4	Exceptieve toetsing van algemene regels van Rijk en provincie	101
3.2.5	Exceptieve toetsing van planregels	104

3.2.6	Concretiserend besluit van algemene strekking of algemeen verbindend voorschrift	105
3.2.7	Omgevingsplan en exceptieve toetsing	106
3.2.8	Tussenconclusies	109
<b>3.3</b>	<b>Rechtszekerheid bij het omgevingsplan</b>	<b>111</b>
3.3.1	Inleiding	111
3.3.2	Twee gezichten van het rechtszekerheidsbeginsel	112
3.3.3	Onduidelijkheden in de planregeling	112
3.3.4	Rechtszekerheid en overgangsrecht	114
3.3.5	Overgangsrecht in de Omgevingswet	116
3.3.6	Globale (eind)bestemmingen en rechtszekerheid	117
3.3.7	Geen nader afwegingsmoment	119
3.3.8	Nader afwegingsmoment in een omgevingsplan	120
3.3.9	Wetsinterpreterende beleidsregels	120
3.3.10	Vergunningvrije activiteiten en rechtszekerheid	122
3.3.11	Uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan	124
3.3.12	Uitvoerbaarheid van het omgevingsplan	125
3.3.13	Maximale planologische mogelijkheden en onderzoekslasten	126
3.3.14	Vermindering en verschuiving van onderzoekslasten bij het omgevingsplan	127
3.3.15	Tussenconclusies	129
<b>3.4</b>	<b>Flexibiliteit en rechtsbescherming</b>	<b>131</b>
3.4.1	Inleiding	131
3.4.2	Flexibiliteit in de Omgevingswet	132
3.4.3	Bestuurlijke afwegingsruimte bij het bestemmingsplan	135
3.4.4	Van een goede ruimtelijke ordening naar een fysieke leefomgeving en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties	138
3.4.5	Grenzen aan flexibiliteit bij het omgevingsplan	140
3.4.6	Flexibiliteit en het specialiteitsbeginsel	142
3.4.7	Relativiteit en open normen	146
3.4.8	Toetsing van vage open normen door de bestuursrechter	148
3.4.9	Tussenconclusies	150
<b>3.5</b>	<b>Samenvattende conclusies</b>	<b>152</b>
<b>3.6</b>	<b>Eindconclusie</b>	<b>159</b>
	Literatuurlijst	160