### Voorbereidingsbesluit en voorbeschermingsregels

Op grond van de artikelen 4.14, 4.15 en 4.16 van de Omgevingswet kunnen gemeente, provincie en Rijk een voorbereidingsbesluit nemen.

Artikel 4.14 Ow geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels. Op grond van artikel 4.16 Ow zijn provinciale staten en de minister bevoegd om, met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel (in omgevingsverordening respectievelijk AMvB of ministeriële regeling) of een instructie, een voorbereidingsbesluit te nemen gericht op het stellen van regels in het omgevingsplan. Zowel in het geval van een voorbereidingsbesluit dat is gebaseerd op artikel 4.14 Ow als in het geval van een voorbereidingsbesluit dat is gebaseerd op artikel 4.16 Ow wijzigt het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan met voorbeschermingsregels.

Artikel 4.15 Ow geeft provinciale staten de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen met het oog op de voorbereiding van in de omgevingsverordening te stellen regels. Dit voorbereidingsbesluit wijzigt de omgevingsverordening met voorbeschermingsregels. Blijkens pagina 62 van de eerder genoemde Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is dit type voorbereidingsbesluit bedoeld voor de in de omgevingsverordening op te nemen rechtstreeks burgerbindende regels, dus voor andere regels dan instructieregels.

De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit delegeren aan burgemeester en wethouders, provinciale staten kunnen die bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten.

De juridische en technische vorm van het voorbereidingsbesluit hangt niet af van het instrument waarop het de voorbereiding is, met andere woorden: het voorbereidingsbesluit heeft dezelfde vorm, of het nu is genomen met het oog op de voorbereiding van een wijziging van een omgevingsplan of een omgevingsverordening, een projectbesluit, een instructieregel of een instructie.

Het doel van voorbeschermingsregels is te voorkomen dat een locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel van de in de toekomst te stellen regels. Zo wordt voorkomen dat activiteiten worden verricht die op grond van een geldende regeling nog zijn toegestaan maar die met de in voorbereiding zijnde nieuwe regeling naar verwachting niet meer of alleen onder beperkingen zullen zijn toegestaan. In aanloop naar de inwerkingtreding van een wijziging van een omgevingsplan of omgevingsverordening kunnen op deze manier ongewenste activiteiten worden voorkomen.

Voorbeschermingsregels kunnen alleen inhouden:

* + 1. een verbod, een verbod om zonder voorafgaande melding of een verbod om zonder omgevingsvergunning bij die regels aangewezen activiteiten te verrichten die het omgevingsplan of de omgevingsverordening toestaat, maar die nog niet plaatsvinden;
    2. de aanwijzing van onderwerpen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen of voorschriften aan een omgevingsvergunning kan verbinden;
    3. de aanwijzing van bestuursorganen of andere instanties die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van voorbeschermingsregels als bedoeld onder a of b,
    4. het buiten toepassing verklaren van in het omgevingsplan of de omgevingsverordening gestelde regels die in strijd zijn met voorbeschermingsregels als bedoeld onder a of b.

Onderdeel a bevat een belangrijke beperking, namelijk dat voorbeschermingsregels alleen beperkingen mogen opleggen aan activiteiten die wel zijn toegelaten maar nog niet plaatsvinden. Een voorbereidingsbesluit moet bestaand gebruik en bestaande bouwwerken eerbiedigen. Een voorbereidingsbesluit kan dus wel de bestaande toestand op een locatie bevriezen, maar niet bestaand gebruik verbieden of verplichten tot sloop van bestaande bebouwing. Voor bouwactiviteiten kunnen de voorbeschermingsregels er toe leiden dat bouwwerken niet meer gebouwd of verbouwd mogen worden of dat er een vergunningplicht voor bouwwerken geldt waar dat voorheen niet zo was. Met een voorbereidingsbesluit kunnen activiteiten alleen worden verboden of aan beperkingen worden onderworpen; het kan geen nieuwe activiteiten mogelijk maken.

Een voorbereidingsbesluit kan leiden tot het toevoegen van regels (de hiervoor genoemde gevallen a, b en c), maar ook tot het schrappen van regels (het hiervoor genoemde geval d).

De wetgever heeft het voorbereidingsbesluit zo bedoeld dat het nemen ervan tot gevolg heeft dat de regels van een ander type omgevingsdocument, te weten het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening, worden gewijzigd. In artikel 16.2 Ow is dan ook bepaald dat, ter uitvoering van artikel 19 van de Bekendmakingswet, het bestuursorgaan van Rijk of provincie dat met toepassing van artikel 4.16 een omgevingsplan wijzigt, verplicht is om deze wijziging te verwerken in een nieuwe geconsolideerde versie van het omgevingsplan. In de praktijk wordt dit ‘meervoudig bronhouderschap’ genoemd. Zie hiervoor verder subparagraaf 2.4.

Het voorbereidingsbesluit zoals de wetgever dit heeft beoogd, zou je dus kunnen zien als een bijzondere vorm van een wijzigingsbesluit, dat leidt tot verwerking van de voorbeschermingsregels in de geconsolideerde versie van het omgevingsplan dan wel de omgevingsverordening.

In artikel 10.1 van het Omgevingsbesluit is bepaald dat het bestuursorgaan dat een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 Ow (het voorbereidingsbesluit waarmee provincie en Rijk het omgevingsplan wijzigen met voorbeschermingsregels) neemt, voor het nemen van dat besluit overleg moet voeren met het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad. Dit overleg is verplicht.

Nadat een bestuursorgaan van provincie of Rijk een voorbereidingsbesluit heeft genomen, kan het gemeentebestuur geen regels in het omgevingsplan stellen die in strijd zijn met (voorbeschermings)regels die daarin zijn opgenomen op grond van dat voorbereidingsbesluit, aldus artikel 4.19a lid 2 Ow. In een voorbereidingsbesluit dat wordt vastgesteld door gedeputeerde staten worden geen regels gesteld die in strijd zijn met regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen op grond van een voorbereidingsbesluit van een bestuursorgaan van het Rijk (art. 5.53a lid 2 Ow).

Voorbereidingsbesluiten die op grond van artikel 4.14 of 4.16 zijn genomen werken rechtstreeks door in het omgevingsplan in de vorm van voorbeschermingsregels. Ze hebben dus ook gevolgen voor aanvragen om omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Door artikel 8.0b, 8.0c en 8.0d Besluit kwaliteit leefomgeving werken voorbereidingsbesluiten ook door op aanvragen om omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Deze artikelen bevatten namelijk een weigeringsgrond voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als de omgevingsplanactiviteit betrekking heeft op een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan.

De artikelen 4.14 lid 4, 4.15 lid 3 en 4.16 lid 5 Ow regelen het vervallen van voorbeschermingsregels:

1. voorbeschermingsregels op grond van artikelen 4.14 en 4.15 Ow vervallen:
   * 1. na een jaar en zes maanden na inwerkingtreden, of
     2. als binnen de termijn van een jaar en zes maanden na inwerkingtreden het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan c.q. de omgevingsverordening waarvan de voorbeschermingsregels deel uitmaken is bekendgemaakt: op het tijdstip waarop het besluit tot wijziging van het omgevingsplan c.q. de omgevingsverordening in werking treedt of is vernietigd.
2. voorbeschermingsregels op grond van artikel 4.16 Ow vervallen:
   * 1. na een jaar en zes maanden na inwerkingtreden, of
     2. als binnen de termijn van een jaar en zes maanden na inwerkingtreden het projectbesluit, de instructieregel of de instructie (waarop het voorbereidingsbesluit de voorbereiding is) is bekendgemaakt:
        + 1. op het tijdstip waarop het projectbesluit in werking treedt of is vernietigd;
          2. op het tijdstip waarop het overeenkomstig de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd.

In geval 2 onder b onder ii hebben provinciale staten (dan wel gedeputeerde staten in geval van delegatie) respectievelijk minister na het bekendmaken van het voorbereidingsbesluit een jaar en zes maanden de tijd om de instructieregel of de instructie waarop het voorbereidingsbesluit was gericht vast te stellen en bekend te maken. Doen zij dat niet binnen die termijn dan vervallen de voorbeschermingsregels. Doen zij dat wel binnen die termijn dan blijven de voorbeschermingsregels bestaan totdat het besluit om het omgevingsplan te wijzigen overeenkomstig de instructie of instructieregel, in werking is getreden dan wel is vernietigd; dat moment kan dus (ruim) na de periode van een jaar en zes maanden liggen.

In geval 2 onder b onder i hebben provinciale staten (dan wel gedeputeerde staten in geval van delegatie) respectievelijk minister na het bekendmaken van het voorbereidingsbesluit een jaar en zes maanden de tijd om het projectbesluit waarop het voorbereidingsbesluit was gericht, vast te stellen en bekend te maken. Doen zij dat niet dan vervallen de voorbeschermingsregels van rechtswege na afloop van de termijn. Doen zij dat wel binnen die termijn dan vervallen de voorbeschermingsregels op het moment dat het projectbesluit in werking treedt.

Hierbij past een kanttekening. De wetgever heeft het projectbesluit zo bedoeld dat het het omgevingsplan wijzigt met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project (artikel 5.52 Ow). Hiervoor geldt echter overgangsrecht (artikel 22.16 Ow) dat uit twee onderdelen bestaat. Ten eerste hoeft het projectbesluit tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip de regels van het omgevingsplan niet te wijzigen. Dit tijdstip zal samenvallen met het einde van de overgangsfase waarin gemeenten de overgang maken van de combinatie van bestemmingsplannen, verordeningen en bruidsschat naar één omgevingsplan overeenkomstig Omgevingswet voor het hele grondgebied. Tot die tijd geldt het projectbesluit voor zover het in strijd is met het omgevingsplan als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Ten tweede hoeft, voor zover een projectbesluit geldt als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, het omgevingsplan niet eerder dan een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip met die omgevingsvergunning in overeenstemming te zijn gebracht.

Door de toepassing van dit overgangsrecht, in combinatie met het vervallen van de voorbeschermingsregels door het inwerkingtreden van het projectbesluit, kan het gedurende de overgangsfase lijken alsof het uitvoeren van de werkzaamheden waarvoor het projectbesluit toestemming verleent, strijdig is met het omgevingsplan. Immers: op het moment dat het projectbesluit in werking treedt vervallen de voorbeschermingsregels en bevat het omgevingsplan weer de regels (en locaties) die het voorafgaand aan het nemen van het voorbereidingsbesluit bevatte; de voorbeschermingsregels zijn dan niet meer zichtbaar in de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan op overheid.nl en in DSO-LV. Het projectbesluit geldt uiteraard wel en is in DSO-LV op de betreffende locatie zichtbaar en te raadplegen. Dit maakt overigens de technische vormgeving en juridische werking van het voorbereidingsbesluit dat wordt genomen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit niet anders dan die van een voorbereidingsbesluit dat met het oog op een ander instrument wordt genomen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het voorbereidingsbesluit niet vervalt. Het verliest wel zijn werking als de voorbeschermingsregels zijn vervallen. De bekendgemaakte voorbereidingsbesluiten zullen op overheid.nl ook nadat de voorbeschermingsregels zijn vervallen, te vinden zijn.

Het is mogelijk een voorbereidingsbesluit tussentijds, voordat het is vervallen, te wijzigen. Dit verlengt de werkingsduur niet. Ook kan een voorbereidingsbesluit tussentijds worden ingetrokken. De Omgevingswet kent geen verbod om na het vervallen van een voorbereidingsbesluit een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen. Het kan immers nodig zijn om vanwege nieuwe beleidsdoelen of vanuit een ander motief een voorbereidingsbesluit te nemen met nieuwe voorbeschermingsregels. Verder is het mogelijk om in een situatie waarin al voorbeschermingsregels voor een locatie gelden, een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen maar dan met het oog op een ander doel. Er kunnen dus op een locatie gelijktijdig meerdere voorbereidingsbesluiten in werking zijn, ieder met een eigen werkingsduur. Blijkens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet acht de wetgever het niet mogelijk om meerdere keren achter elkaar een voorbereidingsbesluit te nemen dat is gericht op het met hetzelfde doel wijzigen van het omgevingsplan. Daarmee zouden het tijdelijke karakter van het voorbereidingsbesluit en de daarvoor gestelde termijn van een jaar en zes maanden betekenisloos worden.

Afgezien van de beperkingen in de inhoud die voorbeschermingsregels kunnen hebben, voortvloeiend uit artikel 4.14 lid 3 Ow, zijn voorbeschermingsregels volledig vergelijkbaar met de regels van het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening.