

Nieuwsbrief 'Aftellen naar de Omgevingswet'

De buitenplanse omgevingsplanactiviteit onder de Omgevingswet: Een flexibel instrument?

Datum: 24 maart 2022

Deze blog maakt onderdeel uit van het thema 'Omgevingsvergunning' in de reeks 'Aftellen naar de Omgevingswet'.

In de praktijk komt het regelmatig voor dat een beoogde (her)ontwikkeling niet in overeenstemming is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan of de beheersverordening.

Onder de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: 'Wabo'), bestaan er dan drie mogelijkheden om van het bestemmingsplan of de beheersverordening af te wijken (artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 1 t/m 3 Wabo). Dit betreffen:

- de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid;
- de zogenaamde 'kruimelvergunning'; en
- de buitenplanse afwijking met een goede ruimtelijke onderbouwing.

Ook onder de Omgevingswet bestaan er straks drie mogelijkheden om een toestemming voor de beoogde (her)ontwikkeling te verkrijgen wanneer de (her)ontwikkeling niet binnen het omgevingsplan past. Deze zijn:

- Verlening van een omgevingsvergunning voor een 'binnenplanse omgevingsplanactiviteit', wanneer het omgevingsplan binnenplanse mogelijkheden bevat om deze toestemming alsnog te verkrijgen;
- verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wanneer de activiteit in strijd is met het omgevingsplan; of
- de gewijzigde vaststelling van een omgevingsplan.

De kruimelgevallenregeling komt dus niet terug onder de Omgevingswet. In dit blogbericht ga ik specifiek in op de verlening van een omgevingsvergunning voor een *buitenplanse* omgevingsplanactiviteit.

Omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Onder de Omgevingswet kan in het omgevingsplan een vergunningenstelsel worden opgenomen (art. 4.4, tweede lid, Omgevingswet). Deze beoordelingsregels kunnen betrekking hebben op alle aspecten van de fysieke leefomgeving, voor zover die niet door de provincie of het Rijk zijn geregeld. Een binnenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan, maar waarvoor toch een vergunningplicht geldt. De reikwijdte van deze 'binnenplanse omgevingsplanactiviteit' is daarmee in potentie veel ruimer dan wat we onder het huidige recht gewend zijn.

Met een omgevingsvergunning kan daarnaast worden afgeweken van de regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen. Het gaat in dat geval om activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Onder de Omgevingswet worden deze strijdige activiteiten aangeduid als "buitenplanse omgevingsplanactiviteiten".

Een buitenplanse omgevingsactiviteit betreft dus een activiteit, waarvoor het volgende geldt:

- het is een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan; of

- het is een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

De reguliere procedure (in beginsel een beslistermijn van acht weken plus eventueel zes weken verlenging) vormt het uitgangspunt voor de verlening van alle omgevingsvergunningen onder de Omgevingswet. Dit geldt in beginsel dus ook voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het voordeel hiervan is dat de reguliere procedure aanmerkelijk korter is dan de procedure voor de gewijzigde vaststelling van een omgevingsplan, dan geldt namelijk een beslistermijn van 26 weken.

Op grond van artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet kan het bevoegd gezag echter in de volgende gevallen (alsnog) de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing verklaren (afdeling 3.4 Awb) op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit:

- a) als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving; en
- b) waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Dit is een discretionaire bevoegdheid van het college. Het college heeft dan ook beoordelingsruimte om te beslissen of aan bovenstaande criteria is voldaan en kan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (alsnog) van toepassing verklaren op de aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Beoordeling aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Bij de beoordeling van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet het bevoegd gezag beoordelen of de aangevraagde activiteit in verband met 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties', al dan niet door het stellen van voorschriften, aanvaardbaar wordt geacht (art. 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving, hierna "Bkl").

Aan het besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet wel een deugdelijke motivering ten grondslag worden gelegd. Daarbij moet het college nader motiveren waarom het afwijken van het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties toch aanvaardbaar wordt geacht. Hoe groter de inbreuk van de activiteit op een omgevingsplan, hoe uitgebreider de motivering van het college moet zijn.

Op dit punt komt het college dan ook een ruime discretionaire bevoegdheid toe in de beoordeling of de afwijking van het omgevingsplan nog steeds aanvaardbaar wordt geacht in het kader van 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.'

Daarnaast moet de aanvraag worden getoetst aan de instructieregels voor het omgevingsplan zoals opgenomen in hoofdstuk 5 van het Bkl. Dit hoofdstuk bevat instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en over welke regels gelden voor (de vaststelling van) het omgevingsplan. Deze regels zijn namelijk van overeenkomstige toepassing verklaard op omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (art. 8.0b, lid 1, onder a jo. art. 8.0c, lid 1, onder a Bkl).

De aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt verder geweigerd indien dit zou leiden tot een situatie die niet is toegestaan:

- op grond van de (Rijks)regels;
- een eventuele instructie van de provincie of het Rijk;
- omdat een voorbeschermingsregel geldt; of
- omdat de uitvoering van een projectbesluit van provincie of Rijk wordt belemmerd.

De benodigde toestemming voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan dus worden vergund met het oog op 'een evenwichtige toedeling van functies en locaties' en wanneer voldaan wordt aan bovenstaande voorwaarden.

Rol gemeenteraad

Het college is in beginsel het bevoegd gezag voor de verlening van een omgevingsvergunning. De verklaring van geen bedenkingen door de gemeenteraad, zoals we dat onder het huidige regime kennen, komt niet terug onder de Omgevingswet.

Desondanks kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvoor een advies van de gemeenteraad nodig is. Het advies van de gemeenteraad is bindend voor het besluit op de aanvraag (art. 16.15, lid 1 jo. art. 16.15a onder b, sub Ow jo. art. 4.21, lid 1 Omgevingsbesluit).

Aandachtspunt voor gemeenten: de actualisatieplicht

In beginsel moet de gemeente uiterlijk vijf jaar na een onherroepelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit het omgevingsplan aanpassen (art. 4.17, Omgevingswet). Deze verplichting geldt echter nog niet direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet. De verwachting is dat deze verplichting pas vanaf eind 2029 voor gemeenten gaat gelden (artikel 22.5, lid 2, Omgevingswet).

Deze verplichting geldt (straks) alleen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die:

- bestaat uit het in stand houden van een bouwwerk;
- niet overeenstemt met een functie van een locatie.

Conclusie

Wanneer een (her)ontwikkeling niet past binnen het omgevingsplan, kan de benodigde toestemming voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit mogelijk alsnog worden vergund met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit kan ook wanneer de aanvraag voldoet aan de voorwaarden zoals opgenomen in de artikelen 8.0b en 8.0e van het Bkl.

De buitenplanse omgevingsplanactiviteit onder de Omgevingswet vormt daarmee voor het college een flexibel instrument. Dit geldt zowel voor het van toepassing verklaren van de reguliere- of uitgebreide procedure op de aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als de beoordeling of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het is voor de praktijk daarom aan te bevelen om het bevoegde gezag vroegtijdig te betrekken bij de voorbereiding van uw aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Deze blog is geschreven door Reimer Helder en is onderdeel van onze reeks over de Omgevingswet. Heeft u vragen naar aanleiding van een van onze blogs over de Omgevingswet, neemt u dan gerust contact met ons op. Wij zijn u graag van dienst.

Voor meer informatie:

Reimer Helder
+31 30 25 95 549
reimerhelder@vbk.nl