

**VRAGEN EN ANTWOORDEN;  
RV 2023-11 vaststellen lijst van gevallen adviesrecht bij buitenplanse  
omgevingsplanactiviteiten.**

***Dit n.a.v. de gehouden technische vragenronde van 22 december 2022 tot 12 januari 2023 bij  
de raadsvoorstellen m.b.t. de Omgevingswet***

**Fractie EENLokaal  
Leon van den Beucken**

Voor de beantwoording van de vragen en het opnemen in de totaalijst is het goed om ook de inleiding mee te nemen voor de context van de vragen en de beantwoording.

Bijlage 2 Verklaring van geen bedenkingen, bladzijde 1:

*“2. andere dan de hierboven bedoelde gevallen, waarin burgemeester en wethouders van Venlo bevoegd gezag zijn, met uitzondering van:*

- *activiteiten binnen een beschermd stads- en dorpsgezicht;*
- *de activiteiten bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt (MERplichtige activiteiten);”*

Voor deze twee activiteiten wel een verklaring van geen-bedenkingen nodig, in het oude systeem.

Kijken we vervolgens in Bijlage 1 (Lijst van gevallen) en het RV zelf dan zien we het volgende:

*“Categorieën Volgnr. Adviesrecht (16.15 onder b OW)*

*1. Algemeen*

*1.1 De gevallen waarin het bevoegde gezag een aanvraag om een omgevingsvergunning met toepassing van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wilt toewijzen (positief voornemen) en voor zover de aanvraag valt binnen categorie 1 tot en met 10 en het daarbij behorend adviesrecht.*

*1.2 De gevallen waarin een ander bevoegd gezag zoals GS of Minister een aanvraag om een omgevingsvergunning met toepassing van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wilt toewijzen (positief voornemen) of wilt weigeren, voor zover de aanvraag valt binnen categorie 1 tot en met 10 en de daarbij de behorend adviesrecht.*

*1.3 De gevallen waarvan een milieueffectrapportage moet worden gemaakt (merplichtige activiteiten) en voor zover de aanvraag valt binnen categorie 1 tot en met 10 en het daarbij behorend adviesrecht.”*

- De MER-plichtige activiteiten staan in dit voorstel nog steeds benoemd, maar de activiteiten binnen het beschermd stads- en dorpsgezicht niet als zijnde een geval waar adviesrecht nodig is.

**Vraag 1**

**Waarom zijn de activiteiten binnen het beschermd stads- en dorpsgezicht niet (meer) als zodanig opgenomen?**

**Antwoord 1**

Reden hiervoor is dat deze toevoeging eigenlijk overbodig is, omdat activiteiten in zulk gebied al via andere omgevingsvergunningplichtige activiteiten op basis van een vergunningplicht uit de Erfgoedverordening Venlo 2021 worden geborgd. Deze verordening is door de gemeenteraad vastgesteld. Via deze vergunningplicht vindt er al voldoende bescherming plaats van het beschermd dorps- en stadsgezicht.

Bijlage 1 lijst van adviesrecht Buitenplanse Omgevingsactiviteit:

*“8. Projecten met betrekking tot energie opwekking die niet passen binnen een ruimtelijk-planologisch kader dat de gemeenteraad heeft vastgesteld zoals een structuurvisie, omgevingsvisie, stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, gebiedsvisie*

*8.1 Het realiseren van minimaal één windmolen met een rotordiameter van minimaal twee meter en groter*

*8.2 Het realiseren van zonnenvelden met zonnepanelen van minimaal drie hectare en groter*

*8.3 Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie.”*

## **Vraag 2**

**Hoe verhoudt Categorie 8.1 en 8.2 tot de Lokale Uitwerking “Beleidskader Nieuwe Energie” waarin al aangegeven wordt dat de eerste twee jaar in principe middelgrote zonneweides (2-15 hectare) niet gewenst is (van die twee jaar is er al eentje om)?**

*8.1 Het realiseren van minimaal één windmolen met een rotordiameter van minimaal twee meter en groter*

## **Antwoord vraag 2**

Bij categorie 8.1 is aansluiting gezocht bij paragraaf 3.2.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

In artikel 3.11, lid 1 is gesteld dat een milieubelastende activiteit wordt aangewezen voor het opwekken van elektriciteit met een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 meter.

De regels uit paragraaf 3.2.4 van het Bal gelden dus niet voor kleinere windturbines (bijvoorbeeld kleine turbines met een verticale draaias die elektriciteit opwekken op hoge gebouwen). De raad kan in het omgevingsplan lokaal wel eisen stellen aan kleine turbines als dit nodig is.

## **Vraag 3**

**Dit soort windturbines, zijn deze dan gerelateerd aan grootschalige energie-opwek, want dergelijke rotordiameter is een klein windmolentje bij een boerderij?**

## **Antwoord vraag 3**

Categorie 8.1 gaat het inderdaad over windmolens/windturbines voor grootschaligere energieopwekking. Bij deze categorie is aansluiting gezocht bij paragraaf 3.2.4 van het Bal.

In artikel 3.11, lid 1 is namelijk gesteld dat een milieubelastende activiteit wordt aangewezen voor het opwekken van elektriciteit met een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 meter. De regels uit paragraaf 3.2.4 van het Bal gelden dus niet voor kleinere windturbines (dat zijn bijvoorbeeld kleine turbines met een verticale draaias die elektriciteit opwekken op hoge gebouwen). De raad kan in het omgevingsplan lokaal wel eisen stellen aan kleine turbines als dit nodig is.

## **Vraag 4**

**Waarom is er niets vermeld over de hoogte of afstand tot huizen of objecten?**

## **Antwoord vraag 4**

Er vindt altijd een integrale ruimtelijke afweging plaats van dergelijke initiatieven, waarbij aspecten zoals hoogte of afstand tot woningen worden meegewogen, net zoals geluid, schaduwwerking e.d.

Ik interpreteer (vrij vertalen) categorie 8.2 als volgt:

Op het moment dat er projectontwikkelaars en/of ondernemers/agrariërs, een zonnepark van minder dan drie hectare zonnepanelen wil realiseren, en deze realisatie is niet in het bestemmingsplan voorzien, of niet passend binnen visies zoals structuurvisie, omgevingsvisie, e.d. dan kan het college toch besluiten deze te laten realiseren middels een omgevingsvergunning. Ondanks dat deze niet passen in het ruimtelijke planologische kader past, en hoeft de raad na vaststelling niet om bindend advies gevraagd te worden. Immers zonneweides van <3 vallen buiten het bindend adviesrecht.

#### **Vraag 5**

**Is dit een juiste interpretatie?**

#### **Antwoord vraag 5**

Ja, dit is een juiste interpretatie.

In beginsel is het college gebonden aan deze visie. Afwijken van zulke visie kan, mits het college deugdelijk kan motiveren waarom een afwijking van het beleidskader ruimtelijk toch aanvaardbaar is en te rechtvaardigen is, waarbij ook moet zijn afgewogen wat de juridische risico's zijn (bijvoorbeeld de mate van kans op precedentwerking).

#### **Vraag 6**

**Waarom is er gekozen voor een oppervlakte 3 hectare in dit raadsvoorstel? Hoe verhoudt zich dat tot de normen die andere gemeenten aanhouden?**

#### **Antwoord vraag 6**

Het beleidskader Nieuwe Energie dat door de gemeenteraad is vastgesteld, laat in principe geen middelgrote initiatieven toe. Dit zijn initiatieven van meer dan 2 en minder dan 15 hectare ruimtebeslag. Ook meerdere aaneengesloten kleinschalige initiatieven die samen meer dan 2 hectare bevatten, vallen onder deze definitie (pag. 11 van het beleid).

Om die reden is de grens voor het adviesrecht opgenomen vanaf drie hectare en groter.

*"8.3 Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie."*

Hoewel warmtenetwerken zoals (oppervlakte Maaswater) niet onder de hernieuwbare energie (opwek) valt, lezen we niets over warmtenetten en dergelijke bij 8.3

#### **Vraag 7**

**Valt dit wel of niet onder nieuwe of hernieuwbare energie-opwek, hoe zit dat precies?**

#### **Antwoord vraag 7**

In de lijst wordt niet gesproken over 'nieuwe' of 'hernieuwbare' energie-opwek'. In 8.3 van de lijst staat vermeld; Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie.

In de huidige systematiek (categorieën van gevallen waarin een verklaring van géén bedenkingen niet is vereist) zijn geen bepalingen terug te vinden over duurzaamheidsingrepen, in de vormen van nieuwe energie-opwek.

#### **Vraag 8**

**Betekent dit in de huidige situatie, dat een omgevingsvergunning voor een zonneweide niet kan worden verleend zonder aanpassing van het bestemmingsplan, indien een dergelijke zonneweide een buitenplanse omgevingsactiviteit is? Of geldt hier nu al ook al voor dat visies leidend zijn in bepaalde of alle gevallen.**

### **Antwoord vraag 8**

In huidige situatie kan aan initiatieven voor een zonneveld die afwijken van een bestemmingsplan medewerking worden verleend via een wijziging van het bestemmingsplan (bevoegdheid Raad) of via een omgevingsvergunning afwijkings-procedure (bevoegdheid college). Het vigerende beleid en visie zijn leidend bij de beoordeling of medewerking wordt verleend.

Wordt gekozen voor een omgevingsvergunning met toepassing van een uitgebreide afwijkingsprocedure, dan is toetsing aan de huidige lijst van categorieën voor de verklaring van geen bedenkingen van de raad aan de orde.

De keuze om een initiatief te regelen met een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning ligt in eerste instantie bij de initiatiefnemer, maar wordt veelal in samenspraak met de gemeente gemaakt. Daarnaast zijn er situaties denkbaar dat een herziening van het bestemmingsplan vereist is (bijv. bij wegbestemmen van functies, compensatieverplichtingen). Ook bij complexe grootschalige initiatieven ligt een bestemmingsplan meer voor de hand. Bovendien kunnen initiatieven nog onvoldoende concreet zijn uitgewerkt om deze via een omgevingsvergunning te regelen.

### **Vraag 9**

**Is het in de regels van de Omgevingswet voor het adviesrecht mogelijk om voor zonneweides adviesrecht te vereisen voor nieuwe zonneweides indien die niet voldoen aan het huidige bestemmingsplan i.p.v. enkel niet aan visies? Dit in geval als we adviesrecht zouden willen bij zonneweides die niet passen binnen zowel het huidige bestemmingsplan als de genoemde visies in kolom 1?**

### **Antwoord vraag 9**

Als een initiatief past binnen de visie of beleid, dan heeft de raad daarover al kaders bepaald en richting aan gegeven. Dan is het weinig zinvol om over concrete initiatieven advies te vragen aan de raad, terwijl deze al passen binnen de opgestelde visies/beleid/kaders.

Enkele jaren geleden hadden we een Tegelen het Zonnepark Bernardlaan. Stel dat dit park in de nieuwe situatie (adviesrecht) zou hebben plaatsgevonden met de voorgestelde normen van categorie 8.2.. Dit park zou in de nieuwe casus 2.5 hectare zijn. Hoe zou dan de situatie lopen, voor wat betreft dit project, idem voor 3,5 hectare (beide situaties vanuit positieve grondhouding, wel of niet passend in visie, bestemmingsplan wel of niet aangepast, omgevingsvergunning, wel of geen adviesrecht, participatie)

### **Vraag 10**

**Kan dit voor beide casussen (2.5 en 3.5 ha beschreven worden in de nieuwe situatie)?**

### **Antwoord vraag 10**

- 2,5 hectare niet passend binnen de regels het omgevingsplan en niet passend binnen het beleidskader Duurzame Energie: geen adviesrecht nodig van de raad.  
Indien het college hieraan medewerking wil verlenen in afwijking van het beleid, dan is een goede onderbouwing hiervan noodzakelijk. Er is echter geen advies nodig van de raad, omdat het zonnepark minder is dan 3 ha.
- 3,5 hectare niet passend binnen de regels van het omgevingsplan en niet passend binnen het beleidskader Duurzame Energie: adviesrecht is alleen van toepassing als het college voornemens medewerking te verlenen.  
Indien het college hieraan medewerking verlenen in afwijking van het beleid, dan is een goede onderbouwing hiervan noodzakelijk. In deze situatie is het college verplicht om advies te vragen aan de raad (is namelijk >3 hectare). Het advies maakt onderdeel uit van het besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning.

Het college kan niet van een advies afwijken: het advies van de raad is bindend.

Algemeen

Stel dat de omgevingswet nog enkele malen wordt uitgesteld, dan zijn we weer een tijd verder. In die tijd kunnen (niet verplicht) bestemmingsplannen nog geactualiseerd/gewijzigd worden. Dat zou dus kunnen betekenen dat activiteiten die nu niet binnen het bestemmingsplan passen (buitenplanse activiteiten) nog voor dat de omgevingswet van kracht wordt, wel in aanmerking komen voor een omgevingsvergunning. Deze bestemmingsplanwijzigingen dienen dan aan de raad te worden voorgelegd.

#### **Vraag 11**

**Is deze veronderstelling juist?**

#### **Antwoord vraag 11**

Het vaststellen van een bestemmingsplan of herziening daarvan is een bevoegdheid van de raad en zal dus altijd aan de raad worden voorgelegd.

Het College van burgemeester en wethouders is op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aangewezen als het bevoegde gezag dat beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning en waarbij een uitgebreide buitenplanse afwijking van toepassing is. In beginsel is bij zulke activiteit een verklaring van geen bedenkingen nodig van de gemeenteraad. De raad heeft een lijst van gevallen vastgesteld en bekendgemaakt waarin de uitzonderingen van deze plicht, zijn vastgelegd (en er dus geen verklaring van geen bedenkingen nodig is).

#### **Vraag 12**

**Na een jaar vindt evaluatie plaats. Stel dat er een aantal zaken aangescherpt worden. Wat betekent dit dan voor de omgevingsvergunningen die al in gang gezet zijn?**

#### **Antwoord vraag 12**

Een aanscherping van het adviesrecht heeft gevolgen voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit die worden ingediend, nadat de wijziging van de lijst (aanscherping) in werking is getreden. Lopende aanvragen worden aan de lijst getoetst zoals die op dat moment geldt.

Bij de (deels getalsmatige) categorieën 2-10 wordt steevast als algemene omschrijving gesteld "die niet passen binnen een ruimtelijk-planologisch kader dat de gemeente heeft vastgesteld, zoals een structuurvisie, omgevingsvisie, stedenbouwkundige visie, gebiedsvisie, verkeers-of vervoersplan, regionale woonvisie of een lokale woonvisie. Dit betreft visies, die weliswaar richtinggevend zijn maar geen juridisch-planologische status hebben.

Immers ook in de bijlage 1 van de nota van uitgangspunten bij de omgevingsvisie staat dan ook beschreven dat de omgevingsvisie geen rechtstreeks toetsingskader is maar veel meer een basis voor omgevingsprogramma's, plan en vergunningen.

#### **Vraag 13**

**Is dit juist?**

#### **Antwoord vraag 13**

De Omgevingsvisie is geen *rechtstreeks* toetsingskader voor initiatieven, maar wel indirect, namelijk voor initiatieven die afwijken van het bestemmingsplan/omgevingsplan. De Omgevingsvisie is zelfbindend voor de gemeente, maar niet direct juridisch bindend voor burgers.

Zover we begrepen hebben is enkele jaren geleden de verplichting tot actualisering van oude bestemmingsplannen komen te vervallen. Ik vraag met af of er dan een soort van “discrepancie” van sommige oude bestemmingplannen ten opzichte van nieuwe visies kan (zijn) ontstaan.

#### **Vraag 14**

**Wat betekent het niet meer verplicht zijn van actualiseren van oude bestemmingsplannen voor het passen van de plannen bij de (nieuwe) visies, zoals steevast benoemd in kolom 1 van de categorieën? Zijn er bestemmingsplannen die ontwikkelingen toelaten, terwijl er nadien nog visies zijn vastgelegd?**

#### **Antwoord vraag 14**

Indien een aanvraag om een omgevingsvergunning past binnen de planregels van geldende bestemmingsplannen, is een toets aan ruimtelijke visies/kaders niet aan de orde. Dat is wettelijk zo vastgelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Indien er geen overige weigeringsgronden aanwezig zijn, moet in dat geval de omgevingsvergunning worden verleend en mag het college verder geen andere (ruimtelijke) belangenafweging maken.

In het algemeen worden bestemmingsplannen aangepast aan nieuw beleid en/of visies, uiteraard alleen voor zover dit noodzakelijk is. Recente voorbeelden zijn de paraplubestemmingsplannen voor kamerbewoning en onbenutte woningbouwcapaciteit, wegbestemmen detailhandel in Tegelen en Blerick.

Dit is echter geen automatisme, omdat juridische rechten in bestemmingsplannen niet zonder meer ongedaan gemaakt kunnen worden door nieuw recent beleid/visie. Dit vergt een integrale beoordeling (denk bijvoorbeeld ook aan planschade).

#### **Vraag 15**

**Waarom wordt het niet eenvoudiger gemaakt: activiteiten die niet passen binnen het (huidige) bestemmingsplan voorleggen voor verplicht bindend advies, want dat is toch het juridisch-planologisch kader, juist op basis van de visies die genoemd zijn?**

#### **Antwoord vraag 15**

In het raadsvoorstel is toegelicht waarom niet voor die optie is gekozen. In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad stelt kaders vast en het college geeft uitvoering aan deze kaders. Het college toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders.

Ook onder de Omgevingswet is het college het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Daarnaast is rekening gehouden met de doelstellingen van de Omgevingswet (snellere en betere besluitvorming) en met de opzet van en de ervaringen die zijn opgedaan met de huidige verklaring van geen bedenkingen. Door te werken met een lijst waarin wel adviesrecht is benodigd, wordt voorkomen dat ook voor kleine strijdigheden met het omgevingsplan met een beperkte planologische betekenis, advies nodig is. Denk bijvoorbeeld aan een uitbouw van een keuken buiten het bouwvlak of het oprichten van een erfafscheiding in het voorerfgebied. De lijst is opgesteld voor ontwikkelingen waar naar verwachting nadelige gevolgen optreden voor de fysieke leefomgeving en ook meerdere belanghebbenden bedenkingen kunnen of zullen hebben.

Bovendien is het voorleggen van alle strijdige activiteiten (bopa's) praktisch niet houdbaar, omdat dan alle initiatieven die afwijken van het omgevingsplan voor advies moeten worden voorgelegd.

In 2021 zijn 281 vergunningen verleend voor een afwijking van het bestemmingsplan en in 2022 zijn dat 261 omgevingsvergunningen voor een afwijking van het bestemmingsplan.

In het raadsvoorstel is om duidelijke te maken, hoe een en ander werkt, een fysieke casus toe te voegen. Een citaat uit de tekst:

*“Het college is voornemens medewerking te verlenen aan de aanvraag door toepassing van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Zij is tot deze conclusie gekomen op basis van een zorgvuldig onderzoek en een afweging van alle relevante ruimtelijke belangen. Door een ruimtelijke onderbouwing is zij van mening dat is aangetoond dat het aangevraagde bouwplan in overeenstemming is met ‘een evenwichtige toedeling van functies’. (Dit criterium vervangt onder de Omgevingswet het huidige wettelijk criterium dat er sprake moet zijn van een plan dat in overeenstemming blijft met ‘een goede ruimtelijke ordening’).”*

Het criterium “goede ruimtelijke ordening” wordt vervangen door een “evenwichtige toedeling van functies.”

Dit komt over als een “vervaging”, de toedeling van functies moet evenwichtig zijn, dat kan dus ook op basis van niet ruimtelijke overwegingen.

### **Vraag 16**

**Waarom is dit criterium tekstueel veranderd en wat betekent dit eventueel voor Venlo?**

### **Antwoord vraag 16**

Dit criterium is tekstueel veranderd omdat onder de Omgevingswet het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’ niet meer terugkomt. De Omgevingswet heeft een bredere strekking, namelijk een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, waarbij sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

In de Omgevingswet is het begrip ‘fysieke leefomgeving’ opgenomen in de begrippenlijst en dit begrip bepaalt dus de werkingssfeer van de Omgevingswet (een afgebakende definitie is overigens niet opgenomen in de wet).

Onderstaande elementen vallen in ieder geval onder de fysieke leefomgeving:

- bouwwerken
- infrastructuur
- watersystemen
- water
- bodem
- lucht
- landschappen
- natuur
- cultureel erfgoed
- werelderfgoed

Op basis van de Omgevingswet is de gemeenteraad verplicht om voor het hele grondgebied één omgevingsplan vast te stellen met regels voor de fysieke leefomgeving (uiterlijk moet dat zijn gebeurd op 31-12-2029). De gemeenteraad geeft hierbij in ieder geval regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toelichting van functies aan locaties.