

Aanwijzingsbesluit adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsactiviteiten gemeente Amsterdam

De raad van de gemeente Amsterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 4 oktober 2022, gelet op artikel op artikel 16.15a, 16.15b en 16.55 lid 7 Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit,

gezien, de adviezen van de dagelijks besturen van de bestuurscommissies van stadsdelen en de moties, besluit:

Aanwijzingsbesluit adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsactiviteiten gemeente Amsterdam

Artikel 1

1. De gemeenteraad in de navolgende gevallen aan te wijzen als adviseur bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Indien het een aanvraag betreft:
 - a. die in strijd is de met de volgende concrete thema's uit de Omgevingsvisie Amsterdam 2050: ruimtelijke reserveringen (hoofdstuk 10), de Hoofdgroenstructuur (hoofdstuk 16) en Hoogbouw (hoofdstuk 17) en de bijbehorende uitwerkingen in beleidskaders;
 - b. waarvoor een milieueffectrapportage moet worden opgesteld;
 - c. voor het realiseren van een of meer windturbines;
 - d. voor het realiseren of uitbreiden van een distributiecentrum met een minimale omvang van 10.000 m² BVO.
 - e. voor het realiseren of uitbreiden van een datacenter met minimaal 5 MVa gecontracteerd vermogen;
2. Het eerste lid is niet van toepassing als de gemeenteraad eerder ingestemd heeft met een conceptaanvraag dan wel heeft ingestemd met een ruimtelijk ontwerp, project of programma, en daarbij heeft aangegeven dat er voor de aanvraag geen bindend advies benodigd is binnen een bepaalde termijn, zoals bedoeld in dat raadsbesluit, en de binnen de daarbij gestelde termijn ingediende aanvraag past binnen een dergelijk ruimtelijk ontwerp, project, programma of de conceptaanvraag.
3. Het eerste lid is eveneens niet van toepassing als het college voornemens is de aanvraag af te wijzen.

Artikel 2

De gemeenteraad wijst alle aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan als gevallen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden ingediend.

Artikel 3

Eén jaar na inwerkingtreding van dit besluit vindt een evaluatie plaats over het Aanwijzingsbesluit adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsactiviteiten gemeente Amsterdam.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als Aanwijzingsbesluit adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten gemeente Amsterdam.

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van 10 november 2022

*De voorzitter
Femke Halsema*

*De raadsgriffier
Jolien Houtman*

Toelichting

Algemeen deel

Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking. De omgevingsvergunning zoals we die nu kennen, wordt onder de Omgevingswet in een andere opzet voortgezet. Nieuw onder de Omgevingswet zijn de (aanwijzings)bevoegdheden die de Omgevingswet kent bij de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, de omgevingsvergunning waarmee van het omgevingsplan kan worden afgeweken. Deze (aanwijzings)bevoegdheden gaan over het bindend adviesrecht van de gemeenteraad en de verplichte participatie.

Bindend adviesrecht

De gemeenteraad krijgt bij een aanvraag om een buitenplanse omgevingsvergunning voor in door hem aangewezen gevallen een bindend adviesrecht. Deze aanwijzingsbevoegdheid is te vergelijken met de huidige bevoegdheid om categorieën van gevallen aan te wijzen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen van de raad is vereist bij een aanvraag om omgevingsvergunning die afwijkt van het bestemmingsplan onder de Wabo. Onder de huidige wetgeving heeft de raad een rol bij de buitenplanse omgevingsvergunning, tenzij hij heeft aangegeven in welke gevallen een verklaring van geen bedenkingen niet vereist is. De Omgevingswet draait dit systeem om. Onder de Omgevingswet heeft de raad geen rol bij de buitenplanse omgevingsvergunning, tenzij hij heeft aangegeven in welke gevallen hij een bindend adviesrecht heeft. Dit betekent dat als de raad geen aanwijzingsbesluit neemt, het buitenplans afwijken van het omgevingsplan - juridisch gezien - een exclusieve bevoegdheid van het college is. Kortom, wil de raad onder de Omgevingswet een rol blijven vervullen bij de buitenplanse omgevingsvergunning, zal de raad juist gevallen aan moeten wijzen waarvoor het bindend adviesrecht geldt.

Als er een aanwijzingsbesluit is genomen en een aanvraag valt onder de gevallen van het aanwijzingsbesluit, dan is het advies van de raad bindend. Het advies moet in acht genomen worden door het college bij het besluit op de aanvraag voor een buitenplanse omgevingsvergunning. Materieel komt dit op hetzelfde neer als het huidige instemmingsrecht van de verklaring van geen bedenkingen.

Net als onder de huidige wetgeving bevat de Omgevingswet geen vereisten voor de aanwijzing van gevallen waarvoor het bindend adviesrecht geldt en houdt ze evenmin een beperking in voor de gevallen die opgenomen kunnen worden in de aanwijzing. Het is volledig aan de raad om hier invulling aan te geven, mits de aanwijzing voldoende duidelijk is en daarmee niet in strijd komt met de rechtszekerheid.

De aanwijzing van gevallen waarvoor het bindend adviesrecht geldt, is een algemeen verbindend voorschrift en daarmee niet vatbaar voor beroep. Het besluit tot aanwijzing moet in het gemeenteblad worden gepubliceerd (artikel 139 Gemeentewet). Zonder die publicatie mist de aanwijzing rechtskracht en is het bindend adviesrecht nooit aan de orde.

Verplichte participatie

De Omgevingswet staat een participatieve aanpak voor: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit, met als doel het proces sneller en beter te laten verlopen. De wijze waarop geparticipeerd wordt, is niet in de Omgevingswet geregeld en daarmee vormvrij. Reden hiervan is dat elke situatie, locatie en activiteit anders is en de participatie daarop afgestemd moet worden. De wet geeft daarom ruimte voor een eigen invulling. Het Beleidskader Participatie en de Participatiehandreiking zal inzicht geven in de wijze waarop participatie kan worden vormgegeven.

In de Omgevingswet is opgenomen dat bij iedere aanvraag voor een omgevingsvergunning moet worden aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Daarnaast is via een amendement in de Omgevingswet opgenomen dat de gemeenteraad gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan aanwijzen waarbij participatie verplicht is. Hiermee is participatie voor de aangewezen gevallen een indieningsvereiste. Dat betekent dat de aanvrager in die gevallen niet de keuze heeft of hij/zij wel of niet aan participatie gaat doen, maar verplicht een participatieproces moet vormgeven. In de aanvraag moet worden toegelicht hoe is geparticipeerd en wat de resultaten daarvan zijn. Maar ook bij deze verplichte participatie heeft de wetgever aan de aanvrager overgelaten op welke wijze geparticipeerd wordt.

Voor de gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die zijn aangewezen en waarvoor participatie dus verplicht is, moet de aanvrager informatie verstrekken over de gehouden participatie. Verstrekt de aanvrager hier geen informatie over, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Als het college van mening is dat er onvoldoende aan participatie is gedaan, kan zij aanvullende informatie vragen. De aanvraag buiten behandeling laten wegens onvoldoende participatie vereist onderbouwing. Daarnaast kan participatie meewegen in de belangenafweging die verricht moet worden bij de buiten-

planse omgevingsvergunning. Dat wil niet zeggen dat de aanvraag zondermeer geweigerd kan worden als participanten te weinig invloed hebben gehad op de inhoud van het initiatief of als er weinig tot geen draagvlak bestaat. Het betekent immers niet dat de aanvraag in strijd is met het toetsingscriterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (voorheen: een goede ruimtelijke ordening). Wel kunnen de resultaten van de participatie in de belangenafweging een rol spelen door de mogelijke gevolgen die omwonenden voor hun leefomgeving ervaren. Die belangen moeten dan afgewogen worden tegen de belangen die gemoeid zijn met de aanvraag.

Daarnaast kan er beleid zijn dat (specifieke) inspanningen voorschrijft die zijn gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor het initiatief. Als dergelijk beleid is vastgesteld, kan het niet behoorlijk nakomen ervan voor het college reden zijn om niet de gewenste medewerking te verlenen. Over de band van gemeentelijk (participatie)beleid kan een initiatiefnemer dus wel gehouden zijn om gevolg te geven aan participatie inspanningen. Het staat de raad vrij om te bepalen of hij gebruik maakt van deze aanwijzingsbevoegdheid en zo ja, welke gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten daaronder vallen.

De aanwijzing van gevallen waarvoor participatie een verplichting is, is een algemeen verbindend voorschrift en daarmee niet vatbaar voor beroep. Het besluit tot aanwijzing moet in het gemeentebled worden gepubliceerd (artikel 139 Gemeentewet). Zonder die publicatie mist de aanwijzing rechtskracht en is verplichte participatie niet aan de orde.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 categorieën en gevallen voor bindend advies

Lid 1

Aanvragen die in strijd zijn met de volgende concrete thema's uit de Omgevingsvisie Amsterdam 2050: ruimtelijke reserveringen (hoofdstuk 10) en de Hoofdgroenstructuur (Hoofdstuk 16) en Hoogbouw (hoofdstuk 17), waarbij voor de Hoofdgroenstructuur en het Hoogbouwbeleid geldt dat totdat nieuwe kaders vanuit de Omgevingsvisie zijn uitgewerkt, de Structuurvisie als kader dient;

Het betreffen hier onderwerpen die ook werden genoemd in de lijst waarvoor onder de Wabo een verklaring van geen bedenkingen bij de gemeenteraad moest worden gevraagd. Met de vaststelling van Omgevingsvisie Amsterdam 2050 d.d. 8 juli 2021 door de gemeenteraad de Structuurvisie Amsterdam 2040, uit 2011 vervangen. Er is een uitzondering gemaakt voor de thema's Hoofdgroenstructuur en Hoogbouw. De begrenzing en instrumentarium van de nieuwe hoofdgroenstructuur en nieuw beleid voor hoogbouw zijn aangekondigd. Totdat er nieuw beleid is vastgesteld, zal om deze reden de Structuurvisie op deze bij het thema's als kader dienen.

Het toetsingskader Hoofdgroenstructuur bestaat uit het als zodanig door de gemeenteraad in Structuurvisie op 17 februari 2011 vastgestelde beleidskader Hoofdgroenstructuur, dan wel na deze datum door de gemeenteraad vastgestelde wijzigingen met betrekking tot het toetsingskader Hoofdgroenstructuur met inbegrip van specifiek vastgestelde uitwerkingen of kader.

Het toetsingskader Hoogbouw bestaat uit het als zodanig door de gemeenteraad in Structuurvisie op 17 februari 2011 vastgestelde beleidskader, dan wel na deze datum door de gemeenteraad vastgestelde wijzigingen met betrekking tot Hoogbouwbeleid met inbegrip van specifiek vastgestelde uitwerkingen of kader.

Het toetsingskader ruimtelijke reserveringen staat beschreven in Hoofdstuk 10 van de Omgevingsvisie Amsterdam 2050. Onder het toetsingskader vallen ook ruimtelijke reserveringen die na deze datum door de gemeenteraad zijn vastgesteld middels wijzigingen of uitwerkingen. Een ruimtelijke reservering is een reservering of bestemming voor de fysieke aanleg van toekomstige (hoofd)infrastructuur, bijvoorbeeld ten behoeve van een metrolijn, fietsbrug of een tunnel. Reserveringen kunnen dienen voor het handhaven van het bestaande infrastructuurnetwerk of voor het waarborgen van de mogelijkheden voor uitbreidingen hiervan.

Aanvragen waarvoor een milieueffectrapportage moet worden opgesteld

Als een aanvraag mogelijk aanzienlijke gevolgen heeft voor het milieu dan is het verplicht een milieueffectrapportage (hierna: MER) op te stellen. In een MER wordt de impact van een initiatief op de omgeving bepaald en worden maatregelen verkend om de impact te verkleinen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om het plaatsen van windturbines, om de aanleg van grootschalige infrastructuur of initiatieven die te maken hebben met industrie. Deze initiatieven kunnen mogelijk grote effecten op het milieu hebben – en daarmee is een advies van de raad in deze gevallen wenselijk.

Het realiseren van een of meer windturbines;

Voor windturbines geldt de kanttekening dat bij windturbines met een met een capaciteit van ten minste 5 MW maar minder dan 100 MW het de provincie is die bevoegd gezag is. Het bevoegd gezag voor het

verlenen van een omgevingsvergunning voor de bouw, gebruik en milieu van windmolens tot 5MW is het college van burgemeester en wethouders.

De provincie is volgens art. 9c, eerst lid, Elektriciteitswet (in werking tegelijk met de inwerkingtreding van de Ow) bevoegd een projectbesluit vast te stellen voor: de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie met een capaciteit van ten minste 5 MW maar minder dan 100 MW, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net.

Voor het realiseren of uitbreiden van een distributiecentrum met een minimale omvang van 10.000 m2 BVO

Bij een distributiecentrum wordt hier uitgegaan van een logistieke voorziening, waarbij sprake is van opslag, transport en vervoer van goederen, met uitzondering van distributiecentra voor havengebonden bedrijven, zijnde bedrijven die voor wat betreft aan- en/of afvoer van goederen mede afhankelijk zijn van het vervoer over water. Bij de categorisering van het begrip distributiecentrum wordt hier uitgegaan van de ruimtelijke impact die een vestiging kan hebben. Havengebonden logistiek wordt hier van uitgezonderd aangezien het een heel specifieke functie is, die onlosmakelijk is verbonden aan de functie en locatie van de haven aan het water. Advies wordt gevraagd bij realisatie of uitbreiding van een distributiecentrum met een minimum afmeting van 10.000 m2 bvo. In het geval van een uitbreiding dient advies te worden gevraagd als de uitbreiding minimaal 10.000 m2 bvo behelst.

Voor het realiseren of uitbreiden van een datacenter met minimaal 5 MVa gecontracteerd vermogen

Bij de categorie Datacenter is aansluiting gezocht bij het vestigingsbeleid datacenters. Het vestigingsbeleid datacenters vormt het afwegingskader voor aanvragen voor datacenters binnen de gemeente Amsterdam tot 2030, voor zowel nieuwe vestigingen als uitbreidingen van bestaande datacenters met minimaal 5 MVa gecontracteerd vermogen.

Lid 2

Het eerste lid is niet van toepassing als de gemeenteraad eerder ingestemd heeft met een conceptaanvraag dan wel heeft ingestemd met een ruimtelijk ontwerp, project of programma, en daarbij heeft aangegeven dat er voor de aanvraag geen bindend advies benodigd is binnen een bepaalde termijn, zoals bedoeld in dat raadsbesluit, en de binnen de daarbij gestelde termijn ingediende aanvraag past binnen een dergelijk ruimtelijk ontwerp, project, programma of de conceptaanvraag.

Met deze bepaling wordt mogelijk gemaakt om vooruitlopend op een aanvraag al instemming te vragen bij de raad voor een initiatief. Ook kan een initiatief dat past binnen een programma of project wat al de goedkeuring van de raad heeft sneller vergund worden en hoeft niet advies gevraagd te worden voor een initiatief waar de raad al mee heeft ingestemd.

Het eerste lid is eveneens niet van toepassing als het college voornemens is de aanvraag af te wijzen.

Hier wordt bepaald dat alleen als het college voornemens is te verlenen advies wordt gevraagd aan de raad. Hiermee wordt voorkomen dat voor afwijzingen op een aanvraag ook advies gevraagd moet worden, terwijl bij een afwijzing de kaders van het omgevingsplan worden gerespecteerd.

Artikel 2

Participatie

In dit artikel worden alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aangewezen voor verplichte participatie.

In de Omgevingswet is de mogelijkheid opgenomen dat de raad middels een aanwijzingsbesluit gevallen kan aanwijzen waarbij participatie verplicht is bij de omgevingsvergunning tot afwijking van het omgevingsplan. Met de motie 028-22 van 26 januari 2022 van de leden Ernsting, Boutkan en De Jager inzake aanwijzen verplichte gevallen van participatie heeft de Raad uitgesproken gebruik te willen gaan maken van deze bevoegdheid en gevraagd dit verder te gaan uitwerken. Insteek bij aanwijzing verplichte participatie is om hier geen onderscheid te gaan maken in categorieën en alle aanvragen als gevallen waarin participatie verplicht is aan te wijzen. De aanwijzing werkt als aanvulling op het stimulerende participatiebeleid waarmee wordt onderstreept dat participatie van burgers en maatschappelijke organisaties vooraf, niet alleen bij gemeentelijk beleid, maar juist ook bij initiatieven van derden, van groot belang is.

De aanvrager is verantwoordelijk voor het organiseren van het participatieproces. De aanwijzing kan alleen maar aangeven in welke gevallen participatie verplicht is. De aanvrager kan hiervoor gebruikmaken van de Participatiehandreiking. De Participatiehandreiking maakt duidelijk wat er van de initiatiefnemer wordt verwacht in dit proces. Door antwoord te geven op de gestelde vragen en de uitkomst van een puntenscore wordt duidelijk binnen welke categorie het initiatief valt. In de handreiking worden drie categorieën benoemd: beperkte, middelgrote en aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De categorie waarbinnen het initiatief aanvraag valt, bepaalt de mate van participatie.

Wat de invloed van het participatieproces is op de behandeling van een uiteindelijke vergunningsaanvraag wordt in het Vergunningen-, Toezichts- en Handhavingsbeleid bepaald.

Artikel 3

Evaluatie

Dit voorstel anticipeert op de nieuwe Omgevingswet waarvan de werking een nieuwe werkwijze met zich meebrengt. Gelet hier op wordt bepaald dit besluit één jaar na inwerkingtreding te evalueren.

Artikel 4

Inwerkingtreding

De aanwijzingsbevoegdheden gaan gelden onder de Omgevingswet. Deze is op dit moment nog niet van kracht. Dit artikel regelt dat het besluit inwerking treedt op van inwerkingtreding van de Omgevingswet.