Memo

Aan : de raad van de gemeente Waterland

Van : wethouder Ton van Nieuwkerk

c.c. : teammanagers Realisatie en Ruimte

Datum : 12 april 2023

Betreft : Voorbereiding Sessie vragen Omgevingswet
Voorstellen CDA Participatie en Bindend Adviesrecht

INHOUDSOPGAVE

1. Voorstellen CDA 2

1.1 Agendapunt 4B – Verplichte participatie in het kader van de Omgevingswet 2

1.2 Agendapunt 4C – Bindend Adviesrecht in het kader van de Omgevingswet 4

2. Ter informatie 7

2.1 Buitenplanse omgevingsplanactiviteit, indien ander bevoegd gezag 7

2.2 Projectbesluit 7

1. Voorstellen CDA

1.1 Agendapunt 4B – Verplichte participatie in het kader van de Omgevingswet Raadsvoorstel 338-105

a. Punt 1e: het oprichten van een opstelling voor zonne-energie op -agrarische- weilanden is opgenomen naar aanleiding van een motie van de raad. Ons voorstel is dit punt ruimer te definiëren als: het opwekken of opslaan van vormen van energie op -agrarische- weilanden waaronder zonne-energie, windenergie, biomassa en waterstof.

Reactie 1e/1d:
Om herhaling te voorkomen wordt verwezen naar:
- het raadsvoorstel 338-105 onder 1.2[1];
- het raadsvoorstel 338-105 onder 1.3.
- het raadsvoorstel m.b.t. het Bindend Adviesrecht, nr. 338-100 onder 1.2.1[2].

Bij een projectbesluit heeft een raadsbesluit tot de aanwijzing m.b.t. verplichte participatie geen werking. Zie daarvoor hoofdstuk 2 van dit memo: **Ter informatie.**

Met dit voorstel wordt verplichte participatie op de genoemde onderdelen alleen van toepassing als een activiteit plaatsvindt op -agrarische- weilanden.

In het raadsvoorstel 338-105 is sprake van een onderscheid. Voor windturbines[3], punt 1d, is participatie in alle gevallen verplicht en voor een opstelling voor zonne-energie, punt 1e, alleen in het geval van plaatsing op -agrarische- weilanden (buiten bouwvlakken/bouwpercelen).

De verwachting is dat aanvragen voor activiteiten met betrekking tot waterstof en biomassa op weilanden uitzondering zullen zijn.
Voor productie, opslag en toepassing van waterstof is complexe -en dure- apparatuur vereist die aan allerlei veiligheidseisen moet voldoen. Dat is -op huishoudelijk niveau- niet zomaar mogelijk, ook niet bij een boerderij of klein bedrijf met een loods vol zonnepanelen op het dak.[4]
Energieopwekking uit biomassa vindt plaats door: verbranding in speciale biomassacentrales, stoken van biomassa(-afval) bij bedrijven, inzet van biomassa in aangepaste kolencentrales, verbranding in afvalinstallaties, in woningen (open haard en hout- / pelletkachel) en door vergisting of vergassing van biomassa tot biogas.[5]

Voor activiteiten die niet door uw raad zijn aangewezen kan de gemeente zelf ook een vorm van participatie organiseren of de uitgebreide procedure van toepassing verklaren. Ook mag verwacht worden dat de huidige praktijk wordt voortgezet en dat voor dergelijke initiatieven

[1] Raadsvoorstel 338-105, zie: https://waterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/87eb1018-4053-47c6-9701-0a7489ddce62?documentId=c3151faf-982a-4238-b84b-fd290e096197&agendaItemId=a092ae5f-f0bf-475c-8bab-db2d585ce438
[2] Raadsvoorstel 338-100, zie: https://waterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/87eb1018-4053-47c6-9701-0a7489ddce62?documentId=0fcd83cf-a06f-4305-bc93-e496b33608e8&agendaItemId=bd4504fb-7ae0-4167-9d40-4cdb2a21c563
[3] Onder een windturbine wordt in de waterlandse bestemmingsplannen verstaan: windmolen/-turbine: een bouwwerk ten behoeve van de opwekking van windenergie. (Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet maken de bestemmingsplannen van rechtswege deel uit van het waterlandse omgevingsplan.)
[4] Bron: H2Platform.
[5] Bron: Milieucentraal.

eerst een vooroverleg bij de gemeente wordt ingediend waarbij het voeren participatie in een vroeg stadium deel uitmaakt van het gesprek tussen initiatiefnemer en gemeente (zie ook het RID 338-131, onder 2c)[6].

Indien gewenst is het voorstelbaar om:
Punt 1d, het oprichten van een windturbine, niet aan te passen.
Punt 1e aan te passen naar:

- het oprichten van een opstelling op -agrarische- weilanden voor: het opwekken of opslaan van zonne-energie, het opwekken of opslaan van energie uit biomassa, het produceren of opslaan van waterstof.

Wij laten dit aan uw raad.

b. Punt 1f: het wijzigen van het gebruik van gronden en gebouwen voor het realiseren van detailhandel, horeca, (verblijfs)recreatie, maatschappelijke voorzieningen, kantoren of bedrijven.

   Reactie 1f:
   Het gebruik van gebouwen valt onder het gebruik van gronden.

   Wij laten dit aan uw raad.

c. Het toevoegen van Punt 1g: het aanleggen, uitbreiden of herinrichten van infrastructurele (kunst)werken, waaronder rijks- en provinciale wegen, rotondes, viaducten, dijkversterkingen en andere grote ingrepen.

   Reactie toevoegen punt 1g:
   De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen en van participatie door de initiatiefnemer voorafgaand aan de aanvraag. Bovengenoemde activiteiten, ingrepen in de openbare ruimte, worden over het algemeen uitgevoerd door overheden of onder regie van overheden. Van overheden mag verwacht worden dat, zeker bij grote ingrepen, participatie vooraf plaatsvindt en daar vertrouwen wij op. Om die reden zijn (buitenplanse omgevingsplan)activiteiten als genoemd onder 1g niet opgenomen in het raadsvoorstel.

   In het geval dat die verwachting niet uitkomt, dan zijn er diverse mogelijkheden. Om herhaling te voorkomen wordt verwezen naar:

   - het raadsvoorstel 338-105 onder 1.2[7]
   - het raadsvoorstel 338-105 onder 1.3
   - het raadsvoorstel m.b.t. het Bindend Adviesrecht, nr. 338-100 onder 1.2.1[8]

   In het voorstel zijn activiteiten opgenomen waarvoor het college van burgemeester en wethouders niet altijd het bevoegd gezag zal zijn. Bij dijkversterking kan sprake zijn van een projectbesluit. In geval van een projectbesluit is participatie al verplicht.

   Uw raad kan gevallen voor verplichte participatie aanwijzen als sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en

[6] RID 338-131, zie: https://waterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/e6c3ca03-df43-41d1-86e8-917f73d4042c?documentId=1e940b06-769a-4b04-ad34-9348cdfde890
[7] Raadsvoorstel 338-105, zie: https://waterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/87eb1018-4053-47c6-9701-0a7489ddce62?documentId=c3151faf-982a-4238-b84b-fd290e096197&agendaItemId=a092ae5f-f0bf-475c-8bab-db2d585ce438
[8] Raadsvoorstel 338-100, zie: https://waterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/87eb1018-4053-47c6-9701-0a7489ddce62?documentId=0fcd83cf-a06f-4305-bc93-e496b33608e8&agendaItemId=bd4504fb-7ae0-4167-9d40-4cdb2a21c563

wethouders bevoegd gezag is.[9] Kortheidshalve wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van dit memo: **Ter informatie.**

Voor activiteiten die niet door uw raad zijn aangewezen kan de gemeente zelf ook een vorm van participatie organiseren of de uitgebreide procedure van toepassing verklaren. Ook kan verwacht worden dat voor buitenplanse initiatieven, net als in de huidige situatie, eerst een vooroverleg bij de gemeente wordt ingediend waarbij het voeren participatie in een vroeg stadium deel uitmaakt van het gesprek tussen initiatiefnemer en gemeente (zie ook het RID 338-131[10], onder 2c).

Wij laten dit aan uw raad.

1.2 Agendapunt 4C – Bindend Adviesrecht in het kader van de Omgevingswet Raadsvoorstel 338-100

a. Punt 1b het aantal woningen oprekken tot 5 (aantal nader te bespreken) waarover het college kan beslissen.

Reactie 1b:
Het raadsvoorstel is deels consoliderend van aard en gebaseerd op de huidige praktijk. Onderdeel 1b, het oprichten van een woning waarbij het aantal woningen toeneemt, is een voortzetting van uw huidige Aanwijzings- en delegatiebesluit Wabo en Wro.

Wij laten dit aan uw raad.

b. Punt 1e: het oprichten van een opstelling voor zonne-energie op -agrarische- weilanden is opgenomen naar aanleiding van een motie van de raad. Ons voorstel is dit punt ruimer te definiëren als: het opwekken of opslaan van vormen van energie op -agrarische- weilanden waaronder zonne-energie, windenergie, biomassa en waterstof.

Reactie 1e:
Bij installaties voor het opwekken en opslaan van energie is het mogelijk dat het college van burgemeester en wethouders niet het bevoegd gezag is of dat sprake is van een projectbesluit van het Rijk of provincie. Dan kan het raadsbesluit tot aanwijzing een andere werking of geen werking hebben. Kortheidshalve wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van dit memo: **Ter informatie.**

De provincie moet verplicht een projectbesluit vaststellen voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit door windenergie met een capaciteit van minimaal 5 MW en maximaal 100 MW. Ook de aansluiting van die installatie op een net valt onder het project.[11]

Het Rijk moet verplicht een projectbesluit vaststellen voor[12]:

- De aanleg en uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit door windenergie op land met een capaciteit van 100 MW of meer, inclusief de aansluiting van die installatie op een net.

[9] Artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet.
[10] RID 338-131, zie: https://waterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/e6c3ca03-df43-41d1-86e8-917f73d4042c?documentId=1e940b06-769a-4b04-ad34-9348cdfde890
[11] Artikel 9c lid 1 Elektriciteitswet 1998.
[12] Artikel 9b lid 1 Elektriciteitswet 1998.

- De aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit anders dan door windenergie, met een capaciteit van 50 MW of meer, inclusief de aansluiting van die installatie op een net.
- De aanleg van een productie-installatie voor de productie van andere dan duurzame elektriciteit, met een capaciteit van 500 MW of meer, inclusief de aansluiting van die installatie op een net.
- De uitbreiding van een productie-installatie voor de opwekking van andere dan duurzame elektriciteit, waarbij de capaciteit wordt vergroot tot minimaal 500 MW, inclusief de aansluiting van die installatie op een net.

Met dit voorstel is het bindend adviesrecht op de genoemde activiteiten nog alleen van toepassing als een activiteit plaatsvindt op -agrarische- weilanden. In het raadsvoorstel 338-100[13] zit een onderscheid.
Voor windturbines[14], punt 1d, is het bindend adviesrecht in alle gevallen (binnen en buiten bouwvlakken) van toepassing. Voor opstellingen voor zonne-energie alleen in het geval van plaatsing op -agrarische- weilanden (buiten bouwvlakken).

Indien gewenst is het voorstelbaar om:
Punt 1d, het oprichten van een windturbine, niet aan te passen.
Punt 1e aan te passen naar:
- het oprichten van een opstelling op -agrarische- weilanden voor: het opwekken of opslaan van zonne-energie, het opwekken of opslaan van energie uit biomassa, het produceren of opslaan van waterstof.

Wij laten dit aan uw raad.

c. Punt 1f: het wijzigen van het gebruik van gronden voor het realiseren van horeca, (verblijfs)recreatie of bedrijven. Kortom het schrappen van detailhandel, maatschappelijke voorzieningen en kantoren.

Reactie 1f:
Wij zien dit voorstel als passend bij de doelen van de Omgevingswet (zie raadsvoorstel nr. 338-100, onder 1.3): vertrouwen tussen overheden, efficiency, verminderen van regeldruk, het versnellen en vereenvoudigen van besluitvorming.

Wij laten dit aan uw raad.

d. Het toevoegen van Punt 1g: het aanleggen, uitbreiden of herinrichten van infrastructurele (kunst)werken, waaronder rijks- en provinciale wegen, rotondes, viaducten, dijkversterkingen en andere grote ingrepen.

Reactie toevoegen punt 1g:
Opgemerkt wordt dat in alle gevallen sprake moet zijn van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De activiteit moet in strijd zijn met bestemmingsplan en kan ook niet vergund worden met toepassing van de mogelijkheden voor afwijking die zijn opgenomen in het bestemmingsplan (de huidige binnenplanse afwijking).

[13] Raadsvoorstel 338-100: https://waterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/87eb1018-4053-47c6-9701-0a7489ddce62?documentId=0fcd83cf-a06f-4305-bc93-e496b33608e8&agendaItemId=bd4504fb-7ae0-4167-9d40-4cdb2a21c563
[14] Onder een windturbine wordt in de waterlandse bestemmmingsplannen verstaan: windmolen/-turbine: een bouwwerk ten behoeve van de opwekking van windenergie. (Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet maken de bestemmingsplannen van rechtswege deel uit van het waterlandse omgevingsplan.)

In het geval dat de activiteit, zoals het aanleggen van een rotonde, het bouwen van bruggen, dammen en/of duikers en naar de aard daarmee gelijk te stellen (kunst)werken plaatsvindt binnen een verkeersbestemming dan is dat vaak in overeenstemming met het bestemmingsplan. Dat kan ook gelden voor het binnen een verkeersbestemming aanleggen, uitbreiden of herinrichten van een -nieuwe- weg. Binnen een dijkversterkingsproject hoeven niet alle activiteiten in strijd te zijn met het bestemmingsplan.

Uw raad kan gevallen voor bindend advies aanwijzen als sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is.[15] Is dat niet het geval, kan uw besluit tot aanwijzing een andere werking of geen werking hebben.

Onder de Omgevingswet is voor bepaalde complexe projecten met een publiek belang een projectbesluit verplicht (de opvolger van het tracébesluit, inpassingsplan en projectplan). Het gaat bij een projectbesluit onder meer om dijkversterkingen, de aanleg of wijzigingen van autowegen of autosnelwegen, spoorwegen, vaarwegen, uitbreiding van het landelijk hoogspanningsnet of ingrepen in het landelijk gastransportnet (infrastructuur).

Ter voorkoming van herhaling wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van dit memo: **Ter informatie.**

Als laatste wordt ook hier opgemerkt dat genoemde activiteiten meestal door of onder regie van overheden wordt uitgevoerd. Mocht het voorkomen dat activiteiten niet door uw raad voor bindend advies zijn aangewezen, dan is het goed voorstelbaar dat het college u desondanks om advies vraagt. Dat kan ook al in een stadium voorafgaand aan een formele aanvraag; het vooroverleg.

Wij laten dit aan uw raad.

[15] Artikel 4.21 Omgevingsbesluit.

2. Ter informatie

2.1 Buitenplanse omgevingsplanactiviteit, indien ander bevoegd gezag

Bindend advies wordt Advies
Uw raad kan gevallen voor bindend advies aanwijzen als sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is.[16] Het college moet het advies in acht nemen; het is bindend.

Als het college geen bevoegd gezag is, dan is het college adviseur voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Er is dan tevens instemming van het college nodig, behalve als het gaat om:

- een omgevingsplanactiviteit van provinciaal of nationaal belang
- een omgevingsplanactiviteit die verband houdt met een vergunningvoorschrift voor een milieubelastende activiteit van een complex bedrijf.[17]

Daar waar sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college niet het bevoegd gezag is, dan is het dus mogelijk dat een raadsbesluit m.b.t. het bindend advies een andere werking heeft of geen werking.

In het geval dat advies met instemming van het college is vereist, is de gemeenteraad slechts adviseur voor het verzoek om instemming.[18]

Participatiebesluit geen werking
De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is bij een omgevingsactiviteit voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is.[19] Is dat niet het geval dan heeft een raadsbesluit tot aanwijzing voor verplichte participatie geen werking.

2.2 Projectbesluit

Onder de Omgevingswet is voor bepaalde complexe projecten met een publiek belang een projectbesluit verplicht (de opvolger van het tracébesluit, inpassingsplan en projectplan). Het gaat bij een projectbesluit onder meer om (samengevat) dijkversterkingen, bepaalde installaties voor opwekking van energie, de aanleg of wijzigingen van autowegen of autosnelwegen, spoorwegen, vaarwegen, uitbreiding van het landelijk hoogspanningsnet of ingrepen in het landelijk gastransportnet).[20]

Het nemen van een projectbesluit is aan Rijk, provincie of waterschappen. Een projectbesluit kan echter ook toestemmingen bevatten om bepaalde activiteiten uit te voeren. Dan geldt het projectbesluit als omgevingsvergunning. Daarom gelden de gevallen waarin advies en instemming van het college nodig zijn voor een omgevingsvergunning ook voor een projectbesluit dat die toestemmingen bevat (zie 2.1). Er zijn twee uitzonderingen:

- Wanneer een minister een projectbesluit opstelt, heeft deze geen instemming nodig.
- Wanneer gedeputeerde staten een projectbesluit opstellen, is alleen instemming nodig van bestuursorganen van het Rijk.[21]

[16] artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet
[17] Artikel 4.20 en 4.23 Omgevingsbesluit.
[18] Artikel 4.21, lid 2 Omgevingsbesluit.
[19] Artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet.
[20] Zie voor een volledige opsomming: https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/projectbesluit/projectbesluit-verplicht/
[21] Artikel 16.20 Omgevingswet en artikel 5.8 Omgevingsbesluit.

Gemeenten kunnen geen projectbesluit vaststellen. Een gemeente kan wel stappen uit de projectprocedure toepassen voor het wijzigen van het omgevingsplan als sprake is van een gemeentelijk project van publiek belang.[22]

Projectbesluit: Participatie al verplicht
Participatie is al verplicht in het geval sprake is van een projectbesluitprocedure. Het bevoegd gezag doet uiterlijk bij de start van de verkenning voor een projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. In de kennisgeving staat hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de verkenning worden betrokken.[23]

~~~~

[22] Artikel 5.55 Omgevingswet.
[23] Artikel 5.47 Omgevingswet.
~~~~