Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Mandaatbesluit voor bevoegdheid tot nemen mer-beoordelingsbeslissing, delegatie van voorbereidingsbesluiten voor ontwerp wijziging omgevingsplan

Beleidsveld	Ruimtelijke Ordening
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	Eveline de Groot, Eelke Nijmeijer en Wim van Gelder
Kenmerk	12423303
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Gelet op artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 16.36, vijfde lid, en artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet: de wijziging van de Mandaatregeling gemeenteraad en burgemeester gemeente Utrecht vast te stellen en met terugwerkende kracht per 1 juli 2024 in werking te laten treden, waarmee burgemeester en wethouders mandaat wordt verleend tot het nemen van de mer-beoordelingsbeslissing, wanneer de raad het bevoegd gezag is voor het vaststellen van het plan, programma of project.

2. Burgemeester en wethouders te machtigen om uitvoering te geven aan de artikelen uit de Omgevingswet die onderdeel kunnen zijn van de mer-procedure, zoals voorbereiding van een milieueffectrapport:
   a. het raadplegen van bestuursorganen en instanties over de reikwijdte en het detailniveau (artikel 16.38 van de Omgevingswet),
   b. het adviseren over reikwijdte en detailniveau (artikel 16.46 van de Omgevingswet)
   c. het in de gelegenheid stellen van de Commissie voor de milieueffectrapportage advies uit te brengen (artikel 16.39 en artikel 16.47 van de Omgevingswet).

3. Gelet op artikel 4.14, vijfde lid, van de Omgevingswet: het nemen van een voorbereidingsbesluit te delegeren aan burgemeester en wethouders, in verband met een wijziging van het omgevingsplan die een gebiedsontwikkeling mogelijk maakt, als dat nodig is om een aanvraag omgevingsvergunning te kunnen weigeren die past in het geldende omgevingsplan maar niet in de beoogde ontwikkeling.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

Mandaat
Onder de Omgevingswet ligt de bevoegdheid tot het nemen van de mer-beoordelingsbeslissing niet meer automatisch ook bij het uitvoerende bestuursorgaan (burgemeester en wethouders). Burgemeester en wethouders moeten deze bevoegdheid gemandateerd krijgen van de gemeenteraad om de bevoegdheid uit te kunnen oefenen. Met dit raadsbesluit mandateert de gemeenteraad het college van burgemeesters en wethouders tot het nemen van de mer-beoordelingsbeslissing zodat deze genomen kan worden in de voorbereiding van een plan of programma.
Daarnaast machtigt de raad met dit besluit het college om uitvoer te geven aan een aantal handelingen die nodig kunnen zijn in de voorbereiding van een Milieueffectrapport (MER), zoals het raadplegen van bestuursorganen en instanties over de reikwijdte en het detailniveau, het adviseren over reikwijdte en detailniveau en het in de gelegenheid stellen van de Commissie voor de milieueffectrapportage te adviseren.

Delegatie
De Omgevingswet heeft ook de voorbereidingsbescherming van planprocedures gewijzigd. Artikel 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bepaalde dat een omgevingsvergunning moest worden aangehouden als er een voorbereidingsbesluit genomen was, als een ontwerpbestemmingsplan ter inzage was gelegd of als een bestemmingsplan was vastgesteld. De Omgevingswet heeft de figuur van aanhouding niet overgenomen en volstaat met het continueren van de mogelijkheid om een voorbereidingsbesluit te nemen. De wet voorziet dus niet in een automatische bescherming tegen ongewenste ontwikkelingen na de terinzagelegging of vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan. Dit voorstel beoogt hiervoor een oplossing te bieden.

Context

Aanleiding

Mandatering mer-beoordelingsbeslissing
Met de introductie van de Omgevingswet zijn er enkele procedurele wijzigingen in de wetgeving rond de milieueffectrapportage (mer). Onder het oude recht bepaalde artikel 7.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer dat zowel het college als de gemeenteraad een mer-beoordelingsbesluit konden nemen. Onder de Omgevingswet ontbreekt een met artikel 7.1, vierde lid, vergelijkbare bepaling. Dit betekent dat, wanneer de raad het bevoegd gezag is, het college door de raad gemandateerd moet zijn om een mer-beoordelingsbeslissing te nemen.

Een mer-beoordelingsbeslissing is een beslissing van het bevoegd gezag waarin wordt beoordeeld of bij de voorbereiding van het besluit voor de betreffende activiteit, vanwege aanzienlijke milieueffecten, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

In het Omgevingsbesluit wordt gesproken over een beslissing (artikel 11.11). Onder de Wet milieubeheer werd vaak gesproken over het mer-beoordelingsbesluit. In dit voorstel wordt het Omgevingsbesluit gevolgd en de term mer-beoordelingsbeslissing gebruikt.

Een mer-beoordelingsbeslissing kan nodig zijn bij een project en bij een plan of programma. Uit artikel 16.43, tweede lid, Omgevingswet volgt dat het bevoegd gezag beoordeelt of er sprake is van aanzienlijke milieueffecten en of bij de voorbereiding van het besluit bij een project een milieueffectrapport moet worden gemaakt: de project-mer-beoordeling. Uit artikel 16.36, vijfde lid, Omgevingswet volgt dat het bevoegd gezag beoordeelt of er sprake is van aanzienlijke milieueffecten en of bij de voorbereiding van het plan of programma een milieueffectrapport moet worden gemaakt: de plan-mer-beoordeling.

Voor de Omgevingswet geldt dat onder bevoegd gezag moet worden verstaan het orgaan dat het mer-beoordelingsplichtige besluit neemt. Bij bijvoorbeeld het omgevingsplan is dit in beginsel de gemeenteraad. Als de omgevingsvergunning het mer-beoordelingsplichtige besluit is, dan is het college het bevoegd gezag. Omdat de Omgevingswet niet een artikel kent dat stelt dat zowel het college als de raad een mer-beoordelingsbeslissing kunnen nemen, is de raad het bevoegd gezag tot het nemen van een mer-beoordelingsbeslissing als zij ook het bevoegd gezag is voor het uiteindelijke besluit.

Omdat de mer-beoordelingsbeslissing genomen wordt in de voorbereiding van een besluit is het wenselijk, dat de raad het college mandateert tot het nemen van deze beslissing. Op deze manier sluit de werkwijze aan op de praktijk zoals die bestond onder het oude recht. Het nemen van de mer-beoordelingsbeslissing door het College levert tijdswinst op in de voorbereiding van een plan, programma of project en geeft initiatiefnemer eerder duidelijkheid over het wel of niet noodzakelijk zijn van een milieueffectrapport. Het mandateren van de mer-beoordelingsbeslissing wordt door het Rijk naar voren gebracht als mogelijkheid om de bestaande werkwijze onder de Omgevingswet voort te zetten. We hebben vernomen dat meerdere gemeenten (waaronder Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven en Arnhem) een vergelijkbaar mandaatbesluit voorbereiden om op deze manier aan te sluiten bij de bestaande werkwijze.

Naast de mandatering van de mer-beoordelingsbeslissing is ook het raadplegen van bestuursorganen en instanties over de reikwijdte en het detailniveau, het adviseren over reikwijdte en detailniveau en het in de gelegenheid stellen van de Commissie voor de milieueffectrapportage te adviseren als beslispunt toegevoegd. In de Omgevingswet staat namelijk dat ‘het bevoegd gezag’ dit doet. Het Rijk geeft niet aan dat dit nodig is, maar om juridische risico's te voorkomen is dit hier opgenomen via een machtigingsbesluit.

Delegatie voorbereidingsbesluiten
Artikel 3.3, eerste lid, onder b en d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bood tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet bescherming met een aanhoudingsplicht voor aanvragen die na de terinzagelegging of vaststelling waren ingediend, waarbij de aangehouden aanvragen getoetst moesten worden aan de nieuwe regels, zodra die in werking waren getreden. De wetgever heeft ervoor gekozen om de aanhouding als rechtsfiguur te laten vervallen met als redenering dat gemeenten zelf de bescherming met een voorbereidingsbesluit kunnen regelen. Dat kan, maar heeft wel als gevolg dat gemeenten vaker een voorbereidingsbesluit moeten nemen. Om het gebruik van het voorbereidingsbesluit procesmatig te vereenvoudigen biedt de wet de mogelijkheid van delegatie van dat besluit.

Op het moment dat een ontwerpwijziging van het omgevingsplan ter inzage wordt gelegd moeten vergunningaanvragen nog getoetst worden aan het op dat moment geldende omgevingsplan. Dat geldt ook voor aanvragen die na de vaststelling maar vóór de inwerkingtreding van het vaststellingsbesluit zijn ingediend. Vooral bij gebiedsontwikkelingen kunnen dergelijke aanvragen een goede ontwikkeling in de weg staan. Met een voorbereidingsbesluit kan dit probleem opgelost worden.

Een ontwerpwijziging van het omgevingsplan dat wezenlijke veranderingen teweeg gaat brengen, heeft een uitgebreid voorbereidingsproces, waar de gemeenteraad bij betrokken is. Het voorbereidingsbesluit dat bij een ontwerpwijziging hoort, is technisch van aard, omdat het zich alleen richt op het weren van ontwikkelingen die wellicht ongewenst kunnen zijn in het licht van de beoogde wijziging. Of die ontwikkelingen ook na inwerkingtreding van het gewijzigde omgevingsplan ongewenst zijn, kan pas definitief beoordeeld worden, nadat de gemeenteraad over de wijziging heeft besloten.

Juridische context
Op grond van artikel 160, lid 1, sub b, van de gemeentewet kunnen burgemeester en wethouders een raadsbesluit voorbereiden.

Mandaat
Op grond van artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan een aan haar toekomende bevoegdheid mandateren. Dit mandaat kan worden verleend aan een ander bestuursorgaan, in dit geval burgemeester en wethouders. De mogelijkheid tot verlening van het mandaat voor een mer-beoordelingsbeslissing is niet uitgesloten op grond van artikel 10:2, lid 3, van de Algemene wet bestuursrecht. De mandaatverlening doet niets af aan de bevoegdheid van de gemeenteraad om een mer-beoordelingsbeslissing te nemen (artikel 10:7 van de Algemene wet bestuursrecht). De mandaatverlening kan op elk moment door de raad worden ingetrokken (artikel 10:8 van de Algemene wet bestuursrecht). De bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om een mer-beoordelingsbesluit te nemen ontstaat door de mandaatverlening.

De aard van de bevoegdheid mag zich niet tegen de mandaatverlening verzetten (artikel 10:3), lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht). In dit geval verzet de aard van de bevoegdheid zich niet tegen de mandaatverlening. Het is een bevoegdheid die door burgemeester en wethouders kan worden uitgeoefend. Dat is in het verleden ook gebeurd.

Om uitvoer te geven aan een aantal handelingen die nodig kunnen zijn in de voorbereiding van een Milieueffectrapport (MER) wordt het college gemachtigd. Hier is sprake van machtiging omdat het handelingen betreft en niet een besluit.

Delegatie
Bij delegatie (artikel 10:13 van de Algemene wet bestuursrecht) draagt de gemeenteraad zijn bevoegdheid over aan het college. Het college gaat de bevoegdheid uit eigen naam uitoefenen. Er vindt dan een verschuiving van bevoegdheid plaats. De wettelijke grondslag voor het delegeren van een voorbereidingsbesluit staat in artikel 4.14 van de Omgevingswet.

Risico's van bezwaar/beroep zijn er niet. Er zijn geen belanghebbenden die in bezwaar of beroep kunnen gaan. De enige belanghebbenden zijn de gemeenteraad en burgemeester en wethouders zelf.

Beslistermijn
Mandaat
Zolang de mandatering voor de mer-beoordelingsbeslissing niet formeel is geregeld bestaat het risico dat initiatieven vertraging oplopen doordat een raadsbesluit genomen moet worden in de voorbereiding of dat de raad de mer-beoordelingsbeslissing bij vaststellen moet bekrachtigen.

Delegatie
In verband met de Omgevingswet die in werking is getreden, is het wenselijk dat het mandaatbesluit en het delegatiebesluit zo spoedig mogelijk genomen wordt. De wet voorziet op dit moment niet in een automatische bescherming tegen ongewenste ontwikkelingen na de terinzagelegging of vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan. Dit geeft het risico dat het gebied minder geschikt wordt voor de voorgenomen wijziging en levert aanzienlijke vertraging op bij de gebiedsontwikkelingen omdat het voorbereidingsbesluit eerst naar de raad moet voordat de ontwerp-wijziging ter inzage kan.

Gemeentelijke financiële situatie
Eventuele bezuinigingen hebben geen effect op dit besluit, aangezien dit besluit geen financiële consequenties heeft.

Beoogd effect
Mandaat
Het beoogde effect van de mandatering is dat het resultaat van de mer-beoordeling kan worden opgenomen in het ontwerp van het plan, programma of besluit, om zo te voldoen aan artikel 11.1, eerste lid, van de Omgevingsbesluit of artikel 11.11, tweede lid, van het Omgevingsbesluit. Hiermee wordt vertraging voorkomen en kan worden voldaan aan de termijn van artikel 11.11, eerste lid, Omgevingsbesluit.

Delegatie
Delegatie draagt bij aan een efficiënte procedure met kleiner risico op het moeten toestaan van initiatieven die niet in overeenstemming zijn met de ontwerpwijziging van het omgevingsplan die wordt voorbereid.

De terinzagelegging van een ontwerpwijziging van het omgevingsplan start met een collegebesluit om de wettelijke procedure te starten. Het is van belang dat een voorbereidingsbesluit, als dat nodig is gezien de inhoud van het ontwerp, genomen is voordat het ontwerp ter inzage gaat. Als het college door de delegatie bevoegd is, kan hij tegelijk met het besluit over de terinzagelegging het voorbereidingsbesluit nemen. Er valt dan geen gat tussen het moment van terinzagelegging en de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit. Zo'n gat hoeft natuurlijk ook niet te vallen als de gemeenteraad het voorbereidingsbesluit neemt, maar dan moet de start van de procedure wachten op het raadsbesluit, wat voor vertraging zorgt.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
De raad heeft eerder besloten over delegatie naar aanleiding van het raadsvoorstel Invulling bevoegdheden Omgevingswet: delegatie wijziging omgevingsplan en bindend advies bij afwijkvergunningen.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Gelet op artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 16.36, vijfde lid, en artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet: de wijziging van de Mandaatregeling gemeenteraad en burgemeester gemeente Utrecht vast te stellen en met terugwerkende kracht per 1 juli 2024 in werking te laten treden, waarmee burgemeester en wethouders mandaat wordt verleend tot het nemen van de mer-beoordelingsbeslissing, wanneer de raad het bevoegd gezag is voor het vaststellen van het plan, programma of project.
Argumenten	
1.1	Het nemen van de mer-beoordelingsbeslissing hoort bij de voorbereiding van het besluit over het plan, programma of project.
	Het resultaat van de mer-beoordeling moet worden opgenomen in het ontwerp van het plan, programma of besluit, om zo te voldoen aan artikel 11.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit (voor plannen en programma's) of artikel 11.11, tweede lid, van het Omgevingsbesluit (voor projecten). Het college bereidt een plan, programma of project voor ten behoeve van de besluitvorming. Het nemen van de mer-beoordelingsbeslissing past hierbij.
1.2	Het nemen van de mer-beoordelingsbeslissing door burgemeester en wethouders levert tijdswinst op in de voorbereiding van een plan, programma of project en geeft initiatiefnemer eerder duidelijkheid over het wel of niet noodzakelijk zijn van een milieueffectrapport.
	Wanneer de raad in de voorbereiding een mer-beoordelingsbeslissing moet nemen bestaat het risico dat dit vertraging geeft in de procedure, omdat voorafgaand of gelijktijdig met de ter inzagelegging van het ontwerpplan er een raadsbesluit nodig is, ook voor de kleinere plannen. Daarbij komt nog dat in artikel 11.11, eerste lid, van het Omgevingsbesluit staat dat het bevoegd gezag binnen zes weken na ontvangst van de mededeling vanuit het project, de beslissing neemt of er een milieueffectrapport gemaakt moet worden. Deze termijn kan niet gehaald worden als er een raadsbesluit nodig.
1.3	Het mandateren van de bevoegdheid tot het nemen van een mer-beoordelingsbeslissing is een voortzetting van de bestaande werkwijze onder de Wet Milieubeheer.
	Onder de Wet milieubeheer waren zowel de raad als het college bevoegd een mer-beoordelingsbesluit te nemen. Ongeacht wie uiteindelijk het bevoegd gezag was voor het mer-beoordelingsplichtige besluit. Met deze mandatering wordt deze werkwijze voortgezet. Per jaar neemt het college circa 10 mer-beoordelingsbesluiten. Al deze besluiten kan de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan zien. Tot dusver heeft dit niet tot discussies in de commissie of gemeenteraad geleid.
1.4	Mandaatverlening past bij de bevoegdheid tot het nemen van een mer-beoordelingsbeslissing..
	De aard van de bevoegdheid mag zich niet tegen de mandaatverlening verzetten (artikel 10:3), lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht). In dit geval verzet de aard van de bevoegdheid zich niet tegen de mandaatverlening. Het is een bevoegdheid die door burgemeester en wethouders kan worden uitgeoefend. Dat is in het

	verleden ook gebeurd. De aard van de bevoegdheid lijkt zich wel te verzetten tegen delegatie.
1.5	Door het mandaatbesluit met terugwerkende kracht te in werking te laten treden kunnen planprocessen zonder vertraging voortgezet worden.
	Het met terugwerkende kracht nemen van het mandaatbesluit zorgt ervoor dat het college met een mer-beoordelingsbeslissing de voortgang van projecten kan bevorderen wanneer dit nodig is. Tot 1 juli 2024 is het nog niet nodig geweest een mer-beoordelingsbeslissing te nemen. Het voorkomt de noodzaak tot het bekrachtigen van de mer-beoordelingsbeslissing die worden genomen tussen 1 juli 2024 en het uiteindelijk nemen van dit besluit.
Beslispunt	
2	Burgemeester en wethouders te machtigen om uitvoering te geven aan de artikelen uit de Omgevingswet die onderdeel kunnen zijn van de mer-procedure, zoals voorbereiding van een milieueffectrapport: a. het raadplegen van bestuursorganen en instanties over de reikwijdte en het detailniveau (artikel 16.38 van de Omgevingswet), b. het adviseren over reikwijdte en detailniveau (artikel 16.46 van de Omgevingswet) c. het in de gelegenheid stellen van de Commissie voor de milieueffectrapportage advies uit te brengen (artikel 16.39 en artikel 16.47 van de Omgevingswet).
Argumenten	
2.1	Door te besluiten dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn om handelingen die horen bij de voorbereiding van een milieueffectrapport uit te voeren worden m juridische risico's voorkomen
	Naast de mandatering van de mer-beoordelingsbeslissing is ook het raadplegen van bestuursorganen en instanties over de reikwijdte en het detailniveau, het adviseren over reikwijdte en detailniveau en het in de gelegenheid stellen van de Commissie voor de milieueffectrapportage te adviseren als beslispunt toegevoegd. In de Omgevingswet staat namelijk dat 'het bevoegd gezag' dit doet. Het Informatiepunt Leefomgeving stelt dat de voorbereidende handelingen voor een milieueffectrapport horen bij de taak van het burgemeester en wethouders, zodat een machtiging hiervoor niet nodig is. Maar om juridische risico's te voorkomen is de machtiging opgenomen in het raadsvoorstel, conform het advies van Hekkelman Advocaten.
Beslispunt	
3	Gelet op artikel 4.14, vijfde lid, van de Omgevingswet: het nemen van een voorbereidingsbesluit te delegeren aan burgemeester en wethouders, in verband met een wijziging van het omgevingsplan die een gebiedsontwikkeling mogelijk maakt, als dat nodig is om een aanvraag omgevingsvergunning te kunnen weigeren die past in het geldende omgevingsplan maar niet in de beoogde ontwikkeling.
Argumenten	
3.1	Delegatie draagt bij aan een efficiënte procedure met een kleiner risico op het moeten toestaan van initiatieven die niet in overeenstemming zijn met de ontwerpwijziging van het omgevingsplan die wordt voorbereid.
	De terinzagelegging van een ontwerpwijziging van het omgevingsplan start met een collegebesluit om de wettelijke procedure te starten. Het is van belang dat een voorbereidingsbesluit, als dat nodig is gezien de inhoud van het ontwerp, genomen is voordat het ontwerp ter inzage gaat. Als het college door de delegatie bevoegd

	is, kan hij tegelijk met het besluit over de terinzagelegging het voorbereidingsbesluit nemen. Er valt dan geen gat tussen het moment van terinzagelegging en de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit. Zo'n gat hoeft natuurlijk ook niet te vallen als de gemeenteraad het voorbereidingsbesluit neemt, maar dan moet de start van de procedure wachten op het raadsbesluit is, wat voor vertraging zorgt.
3.2	De inhoud van het voorbereidingsbesluit behorende bij een ontwerpwijziging van het omgevingsplan leent zich goed voor delegatie omdat deze technisch van aard is.
	Een ontwerpwijziging van het omgevingsplan dat wezenlijke veranderingen teweeg gaat brengen, heeft een uitgebreid voorbereidingsproces, waar de gemeenteraad bij betrokken is. Het voorbereidingsbesluit dat bij een ontwerpwijziging hoort, is technisch van aard, omdat het zich alleen richt op het tegenhouden van ontwikkelingen die wellicht ongewenst kunnen zijn in het licht van de beoogde wijziging. Of die ontwikkelingen ook na inwerkingtreding van het gewijzigde omgevingsplan ongewenst zijn, kan pas definitief beoordeeld worden, nadat de gemeenteraad over de wijziging heeft besloten.

Financiën
Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

Vervolg
Het mandaatbesluit en het delegatiebesluit worden gepubliceerd in het gemeenteblad conform artikel 3:42 Awb.
Op basis van dit besluit wordt de Mandaatregeling gemeenteraad en burgemeester gemeente Utrecht gewijzigd.

Participatie
Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit voorstel.

Communicatie
Er is geen aanvullende communicatie voorzien, anders dan opgenomen onder het kopje Vervolg.

(Niet)Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Besluit tot wijziging Mandaatregeling gemeenteraad en burgemeester gemeente Utrecht + toelichting

Bijlagen informatief
- Advies mandateren en m.e.r.-beoordelingsbesluit, Hekkelman Advocaten N.V.