

Lijst met gevallen waarvoor advies met instemming nodig is voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) onder de Omgevingswet (artikel 16.15a sub d Omgevingswet)

Algemene toelichting

In artikel 16.15a sub d van de Omgevingswet is het mogelijk gemaakt dat Gedeputeerde Staten gevallen aanwijst waarbij advies en instemming vereist is voordat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) verleend kan worden. In dit document worden deze gevallen aangewezen.

Artikel 1 Begrippen

1. Buitenplanse omgevingsplanactiviteit:
 - a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat daarvoor een omgevingsvergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels in het omgevingsplan niet mogelijk is de vergunning te verlenen of
 - b. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.
2. Vooroverleg: overleg over ruimtelijke ontwikkelingen dat in de plaats komt van het vooroverleg op grond van artikel 3.1.1. lid 1 Bro en een invulling is van artikel 2.2 Om samenwerking tussen bestuursorganen.
3. Omgevingsverordening: de Omgevingsverordening Overijssel 2021 of de opvolger hiervan
4. Ruimtelijke plannen: ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor een (wijziging) van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) nodig is.
5. Uitzonderingenlijst vooroverleg 2023: op deze lijst staan ruimtelijke ontwikkelingen waarover geen vooroverleg met de diensten van de provincie hoeft te worden gevoerd.

Artikel 2 Aanwijzing van gevallen

Als gevallen waarvoor advies en instemming nodig is, worden op grond van artikel 16.15a sub d van de Omgevingswet aangewezen alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die voorzien in een activiteit waarover instructieregels zijn gesteld in hoofdstuk 4 van de Omgevingsverordening.

Artikel 3 Uitzondering bij opname op Uitzonderingenlijst vooroverleg 2023 of bij vooroverleg

In afwijking van artikel 2 is geen advies en instemming vereist voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 16.15a sub d van de Omgevingswet als:

1. het gaat om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die valt onder de gevallen waarvoor GS in de Uitzonderingenlijst vooroverleg 2023 hebben bepaald dat er geen vooroverleg hoeft plaats te vinden met de provinciale diensten; of
2. a. er aantoonbaar vooroverleg is geweest tussen de diensten van de provincie en de diensten van de gemeente;
b. er naar aanleiding van dit vooroverleg een positieve vooroverlegreactie is gegeven door of namens GS waarbij ook is aangegeven dat het niet nodig is de omgevingsvergunning ter advisering voor te leggen aan GS, en;
c. de omgevingsvergunning die in procedure wordt gebracht in overeenstemming is met de uitkomsten van het vooroverleg.
3. De gemeente stuurt altijd een kennisgeving van het verlenen van de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit bedoeld in lid 1 en lid 2 naar de provinciale diensten.

Artikel 4 Geen instemming vereist

1. In afwijking van artikel 2 is geen instemming vereist voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 16.15a sub d van de Omgevingswet, als dit door of namens GS ondubbelzinnig is aangegeven in het advies dat door of namens GS is gegeven en de omgevingsvergunning die in procedure wordt gebracht in overeenstemming is met het advies.
2. De gemeente stuurt altijd een kennisgeving van het verlenen van de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit bedoeld in lid 1 naar de provinciale diensten.

Artikel 5 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

Artikel 6 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Lijst advies en instemming (lijst BOPA).

Toelichting

Algemeen

Gedeputeerde Staten kunnen op grond van artikel 16.15a sub d van de Omgevingswet gevallen aanwijzen waarbij advies en instemming van de provincie nodig is voordat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) verleend kan worden. In dit document worden deze gevallen aangewezen.

Provinciale Staten hebben in de Omgevingsvisie aangegeven wat zij van provinciaal belang vinden. Voor de bescherming van deze waarden zijn in de omgevingsverordening instructieregels opgenomen. In de Wabo en Wro is geregeld dat gemeenten verplicht zijn om vooroverleg te voeren over ruimtelijke ontwikkelingen. Deze wetten bieden de provincie de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen als de ontwerp-vergunning zoals die ter inzage is gelegd niet is aangepast op de overlegreactie. Als deze zienswijze bij de vaststelling van de vergunning niet is overgenomen, kunnen Gedeputeerde Staten een reactieve aanwijzing geven die ertoe strekt dat de omgevingsvergunning voor dat deel niet in stand bleef.

Onder de Omgevingswet is de omgevingsvergunning ex artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3^o Wabo vervallen. Hiervoor is een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in de plaats gekomen. Ook wordt het mogelijk om in het omgevingsplan een vergunningsplicht in te stellen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

De hiervoor beschreven praktijk waarbij Gedeputeerde Staten vooroverleg kunnen plegen, een zienswijze indienen en een reactieve aanwijzing kunnen geven, wordt onder de Omgevingswet anders vormgegeven. Voornaamste reden hiervoor is dat onder de Omgevingswet de reguliere procedure van 8 weken van toepassing is bij veel omgevingsvergunningen. Dat betekent dat er geen ontwerpvergunning ter inzage wordt gelegd en dat het dus niet mogelijk is om een zienswijze in te dienen voordat de vergunning wordt verleend.

De wetgever heeft ervoor willen zorgen dat Gedeputeerde Staten onder de Omgevingswet vergelijkbare interventiemogelijkheden houdt (zie kamerstukken 2017/2018 34 986, nr. 3, p. 257 en p. 590). Om die reden wordt er een systeem ingevoerd waarbij Gedeputeerde Staten gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kunnen aanwijzen waarbij advies door GS is vereist. In de meeste gevallen zal niet alleen advies van de provinciale diensten verplicht worden gesteld, maar ook instemming van de provincie nodig zijn. Het onthouden van instemming is net zo effectief als het geven van een reactieve aanwijzing, omdat de omgevingsvergunning dan niet verleend kan worden. Instemming kan ook gedeeltelijk worden onthouden. In dat geval kan de omgevingsvergunning alleen voor het deel niet worden verleend waarvoor de instemming is onthouden.

Tegen een besluit over instemming (het verlenen of onthouden van de instemming) kunnen belanghebbenden beroep instellen. Voor de beroepsmogelijkheid gaat de Omgevingswet ervan

uit dat het besluit om instemming te verlenen onderdeel uitmaakt van het besluit waar de instemming over gaat. Dat is dus het besluit waarin de omgevingsvergunning wordt verleend of geweigerd. Dit is geregeld in artikel 16.85 lid 2 van de Omgevingswet.

Gedeputeerde Staten kunnen hun instemming alleen aan een omgevingsvergunning onthouden als sprake is van strijd met een provinciaal belang. Dat provinciaal belang moet blijken uit een openbaar gemaakt document. Dit geldt voor zover de bescherming van het provinciale belang niet met de inzet van andere bevoegdheden kon worden beschermd.

Voor de behartiging van de provinciale belangen die in de Omgevingsvisie zijn vastgelegd, is vooroverleg volgens Gedeputeerde Staten onmisbaar. Om die reden kiest de provincie ervoor om ook onder de Omgevingswet de planadvisering over omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op vergelijkbare wijze als onder de Wabo voort te zetten. Daarom maken GS gebruik van de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om zowel vooroverleg als interventiemogelijkheden te borgen in de procedure door het aanwijzen van gevallen waarvoor advies en instemming van de provincie vereist is.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In dit artikel worden de gebruikte begrippen toegelicht. Alleen die begrippen worden toegelicht waarvan wij verwachten dat de betekenis onvoldoende duidelijk is.

Artikel 2

GS wijst met dit artikel de gevallen aan waarbij advies en instemming is vereist. Daarbij wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van de omgevingsverordening. Dit hoofdstuk bevat instructieregels voor omgevingsplannen (art. 2.22 lid 2 Ow) die het college van B en W ook in acht moet nemen bij het verlenen van omgevingsvergunningen. De bevoegdheid om gevallen aan te wijzen waarvoor advies en instemming van de provincie verplicht is, is geregeld in artikel 16.15 a sub d van de Omgevingswet.

Als het college van B en W besluit om af te wijken van het namens GS afgegeven advies zullen GS besluiten om geen instemming aan het verleende besluit te verlenen. Over het adviseren en de instemming worden procesafspraken met de colleges van B en W gemaakt. Dit geldt ook voor het vooroverleg over een concept-omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Artikel 3

De aanwijzing van gevallen waarbij advies en instemming vereist is, zorgt ervoor dat de provincie ook onder de Omgevingswet kan ingrijpen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die in strijd zijn met het provinciale belang. Het is een voortzetting van de proceduremogelijkheden die al bestonden onder het oude recht.

Voordat wordt overgegaan tot interventie door weigering van instemming of het nemen van een besluit dat een onderdeel geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan, legt de provincie op bestuurlijk niveau contact met de gemeente.

Onder het oude recht bestond er een verplichting om ambtelijk vooroverleg te voeren tussen de provincie en de betreffende gemeente (artikel 3.1.1 lid 1 Bro). In de Omgevingswet komt het vooroverleg als zodanig niet terug. Er is wel een algemeen artikel opgenomen waarin staat dat bestuursorganen onderling moeten afstemmen (artikel 2.2 Ow). Dit is de basis voor het besluit van de provincie om ook onder de Omgevingswet te blijven werken met vooroverleg.

Artikel 3.1.1 lid 2 van het Bro bood de provincies de mogelijkheid om plannen aan te wijzen waarvoor de gemeenten geen vooroverleg met de provincie hoefden te voeren. De provincie Overijssel maakte gebruik van deze mogelijkheid door de "Uitzonderingenlijst vooroverleg 2016". Het document "Uitzonderingenlijst vooroverleg ruimtelijke initiatieven 2023" is een voortzetting van deze werkwijze. In dit document is aangegeven welke ruimtelijke ontwikkelingen/plannen niet voor ruimtelijk vooroverleg aan de provincie aangeboden hoeven te worden als er geen ander provinciaal beleid en/of andere provinciale belangen geraakt worden.

De ruimtelijke ontwikkelingen/plannen die zijn opgenomen op de "Uitzonderingenlijst vooroverleg ruimtelijke initiatieven 2023", zijn uitgezonderd van het vooroverleg, en worden ook uitgezonderd van de verplichting van advies en instemming. Vooroverleg wordt niet nodig geacht omdat de instructies in de Omgevingsverordening voldoende zijn om duidelijk te maken hoe het provinciale belang betrokken moet worden bij deze plannen. In artikel 3 lid 1 is dit expliciet gemaakt.

Door voorkantsamenwerking voorkomen we in Overijssel dat wij ons formele instrumentarium moeten inzetten. Gemeenten en provincie voeren doorgaans een goed vooroverleg waardoor problemen voorkomen worden. Mede daardoor wordt vrijwel nooit gebruik gemaakt van het formele instrumentarium. Artikel 3 lid 2 is een weergave van dit uitgangspunt. Als in het vooroverleg overeenstemming is bereikt over de wijze waarop provinciale belangen moeten worden meegenomen in de ruimtelijke plannen, is het niet nodig om vast te houden aan de eis van advies en instemming.

Wanneer GS in het vooroverleg, bijvoorbeeld via de inbreng bij de omgevingstafel of via de frontoffice, de provinciale belangen voldoende voor het voetlicht hebben kunnen brengen en er vertrouwen is dat dit in de plannen wordt meegenomen, zien wij geen noodzaak om nog formeel advies en instemming te verlenen. Met de komst van de Omgevingswet zijn de termijnen waarin het bevoegd gezag de (ruimtelijke)procedure moet hebben afgerond, verkort. Door de provincie vroegtijdig te betrekken bij de planvorming in het vooroverleg als de ontwikkelingen provinciale belangen raken, kan de formele procedure wat ons betreft soepel verlopen.

Wel moet altijd een kennisgeving worden gedaan van het verlenen van de omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan de provinciale diensten. Dit is opgenomen in artikel 3 lid 3. Dit stelt de provincie in staat te monitoren hoe gemeenten bij het verlenen van vergunningen omgaan met provinciale belangen.

Artikel 4

Op grond van artikel 16.16 lid 4 Omgevingswet en artikel 4.37 Omgevingsbesluit kan GS gevallen aanwijzen waarbij instemming niet is vereist. In artikel 4 lid 1 is bepaald dat GS in het advies kan aangeven dat geen instemming is vereist. Wel dient ook in dit geval nog altijd een kennisgeving te worden gedaan van het verlenen van de omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan de provinciale diensten. Dit is opgenomen in artikel 4 lid 2.

Artikel 5

Dit artikel zorgt ervoor dat de lijst niet eerder in werking treedt dan de Omgevingswet zelf.