

Column: De verruiming én beperking van de transformatieregeling

13-12-2016 08:25

Sinds 1 november 2014 is de mogelijkheid om met de korte reguliere procedure een omgevingsvergunning te verlenen voor het in strijd met het bestemmingsplan transformeren (het wijzigen van het gebruik) van een bestaand bouwwerk, niet meer gebonden aan een maximum van 1.500 m². Ook is het verbod om daarbij woningen toe te voegen vervallen. Hierdoor krijgt deze op de 'kruimellijst' opgenomen bevoegdheid dus een veel grotere reikwijdte. Sinds diezelfde dag geldt echter ook dat het dan niet mag gaan om een activiteit die is opgenomen in de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage. Over deze voorwaarde bestaat nogal wat onduidelijkheid.

Vanwege de toenemende leegstand is er twee jaar geleden alles aan gedaan om de mogelijkheden om bestaande gebouwen te transformeren te verruimen. Onderdeel van die verruiming was het aanpassen van de transformatieregeling die art. 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (de kruimellijst) biedt. Per 1 november 2014 is de eis dat het te transformeren bouwwerk een oppervlakte van maximaal 1.500 m² mocht beslaan geschrapt. Ook mag een dergelijke transformatie pas vanaf die datum leiden tot een toename van het aantal woningen.

Het grote voordeel van de transformatieregeling is dat het bestuursorgaan binnen 8 (te verlengen met maximaal 6) weken moet beslissen op een aanvraag. Beslist het bestuursorgaan te laat, dan ontstaat er zelfs een omgevingsvergunning van rechtswege.

Beperking transformatiemogelijkheden?

De verruiming van de transformatieregeling heeft echter tot gevolg dat er ook activiteiten kunnen worden vergund die dusdanige milieugevolgen hebben, dat er een verplichting tot het maken van een milieueffectrapportage kan bestaan. Daarom is geregeld dat de transformatiebevoegdheid alleen kan worden toegepast indien er geen sprake is van een activiteit zoals opgenomen in de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: de mer-uitzondering).

De activiteiten in deze bijlage zijn zeer ruim geformuleerd. Zo is bijvoorbeeld de activiteit 'de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen' in die bijlage opgenomen. De transformatie van bestaande gebouwen ten behoeve van de uitbreiding van een winkelcentrum valt strikt gezien onder deze definitie, ook al zou het slechts enkele vierkante meters betreffen. Dat zou betekenen dat het transformeren van leegstaande kantoorruimte ten behoeve van de uitbreiding van een winkelcentrum niet kan worden vergund middels de kruimelregeling, terwijl de regeling nou juist voor dergelijke gevallen is bedoeld...

Binnen de rechtspraak zijn er veel twijfels over de vraag of de mer-uitzondering wel echt die verstrekkende gevolgen zou moeten hebben. Dit kan toch niet de bedoeling zijn geweest, nu juist is beoogd de transformatiemogelijkheden te vergroten.

Drempelwaarden

In de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage zijn bij de breed geformuleerde activiteiten ook drempelwaarden opgenomen. Aan de hand van die drempelwaarden wordt bepaald of er een milieueffectrapportage of mer-beoordeling moet worden gemaakt. In de rechtspraak heeft men aansluiting gezocht bij die drempelwaarden, in die zin dat de mer-uitzondering alleen van toepassing zou zijn als de drempelwaarden worden overschreden. Op die manier zou de beperking van de transformatiemogelijkheid

immers wel meevallen. Dit blijkt niet te kloppen.

In de parlementaire geschiedenis bij de wijziging van de kruimellijst is namelijk opgenomen dat bewust is geabstraheerd van de vraag of wordt voldaan aan de drempelwaarden. De conclusie is dan dat de mer-uitzondering al van toepassing is als sprake is van één van de in de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage genoemde activiteiten, ook als niet aan de daarbij behorende drempelwaarden wordt voldaan. Dit heeft de rechtbank Amsterdam in een uitspraak van 23 september ook bevestigd.

Als er sprake is van zo'n activiteit kan dus niet op basis van de kruimelregeling worden afgeweken van het bestemmingsplan. In dat geval is een projectafwijkingsbesluit benodigd, hetgeen betekent dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is en er mogelijk ook een verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad moet worden gevraagd.

Het moeten toepassen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure heeft tot gevolg dat het bestuursorgaan niet 8 of 14 weken maar 26 (te verlengen met maximaal 6) weken heeft om te beslissen op de aanvraag. Bovendien ontstaat er na overschrijding van die termijn geen omgevingsvergunning van rechtswege.

Bij twijfel...

Hoewel het dus de bedoeling was om ruimere transformatiemogelijkheden te bieden, is er op dit moment nog veel onduidelijkheid over de daadwerkelijke gevolgen van de mer-uitzondering.

Het toepassen van de transformatieregeling en de reguliere procedure kent grote voordelen, maar toch is het als vastgoedbelegger goed om u niet blind te staren op de op het eerste oog ruime mogelijkheden van de transformatieregeling.

Hoewel het verkrijgen van een projectafwijkingsbesluit via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure langer zal duren, is het bij twijfel over het van toepassing zijn van de mer-uitzondering het overwegen waard om toch voor die uitgebreide procedure te kiezen. Het ten onrechte toepassen van de reguliere procedure kan namelijk veel meer tijd kosten.

Een column van Robin Evens, advocaat Omgeving & Overheid bij [Poelmann van den Broek Advocaten](#) in Nijmegen. Hij is bereikbaar op r.evens@pvdb.nl of op (024) 38 10 810.