

Bijlage Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening

De Bijlage Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening bij de nota VTH 2022-2026 is nieuw en is in samenspraak met de Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten tot stand gekomen.

Het Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening geeft, net als de Bijlage Risicogericht Toezicht dat doet ten aanzien van de Toezicht & Handhaving-taken, nader invulling aan een aantal onderwerpen die van belang zijn voor de uitvoeringspraktijk bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Het doel van het Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening is, doordat het provinciale vergunningenbeleid verder uitgewerkt is, dat het verlenen van omgevingsvergunningen door de 5 omgevingsdiensten op éénduidige wijze geschiedt, met inachtneming van dezelfde uitgangspunten.

Er wordt in de nota VTH 2022-2026 (hierna: nota VTH) zoveel mogelijk verwezen naar de vigerende beleidskaders. De bijlage vergunningverlening behandelt een aantal onderwerpen uit de nota VTH en is derhalve niet een uitputtend toetsingskader voor alle milieuaspecten die in de nota VTH genoemd worden.

De volgende onderwerpen worden besproken:

1. Het toepassen van doel- of middelvoorschriften bij vergunningvoorschriften
2. Vooroverleg en participatie in relatie tot vergunningverlening
3. Het vragen om aanvullende gegevens en het buiten behandeling laten van een aanvraag (formele fase)
4. De revisievergunning

De Onderwerpen:

1. Het toepassen van doel- of middelvoorschriften bij vergunningvoorschriften

Waarom?

Zoals in de nota VTH in paragraaf 2.2 is aangegeven kunnen bedrijven bij doelvoorschriften zelf invulling geven aan de manier waarop aan de vergunning verplichtingen kan worden voldaan. Middelvoorschriften zijn van toepassing wanneer (landelijke) voorschriften onvoldoende helder zijn, er sprake is van slecht naleefgedrag door de vergunninghouder of als doelvoorschriften niet, danwel niet voldoende, toereikend zijn.

Bij bedrijven die de vergunning slecht naleven, zijn doelvoorschriften vaak moeilijker handhaafbaar. Middelvoorschriften geven het bedrijf aldus minder speelruimte en meer duidelijkheid, ook voor de toezichthouders en handhavers.

Werkwijze

De omgevingsdiensten werken bij de start van een vergunningverlening proces met een startdocument waar de algemene kenmerken van een initiatief aangegeven worden. Bij de start van een vergunningverleningsproces wordt door middel van een checklist uit het startdocument, een risico-analyse uitgevoerd, waarmee beoordeeld wordt tot welke categorie (meer of minder speelruimte) een bedrijf behoort. Wanneer in de checklist aangegeven wordt dat het initiatief valt in de categorie met minder speelruimte, dan worden medewerkers van Toezicht & Handhaving van de betrokken omgevingsdienst geraadpleegd voor nader advies. In de checklist kunnen scores gegeven worden op onderdelen zoals het betrekken van anderen bij de aanvraag, het naleefgedrag, en eerdere problemen met voorschriften.

Daarmee wordt beoordeeld of doelvoorschriften voorgeschreven kunnen worden. Het voorschrijven van doelvoorschriften heeft de voorkeur, maar het voorschrijven van doelvoorschriften moet geen toekomstige extra last bij de afdeling Toezicht en Handhaving leggen. Als gebleken is dat een initiatiefnemer het vertrouwen niet heeft verdiend, dan zou door het stellen van doelvoorschriften in zo'n situatie een onevenredige druk op de afdeling T&H leggen om doelvoorschriften te controleren. Daarom worden in die situaties geen doelvoorschriften voorgeschreven, maar middelvoorschriften. Het is duidelijk dat de balans tussen het voorschrijven van doel-of middelvoorschriften maatwerk is.

Op basis van praktijkinformatie, zal beoordeeld worden of mogelijk generiek per branche in de checklist aangegeven kan worden welk type voorschrift van toepassing zal zijn. Daar kunnen mogelijk in de kennisgroep Vergunningverlening afspraken over gemaakt worden.

2. Vooroverleg en participatie in relatie tot vergunningverlening

Waarom?

In paragraaf 4.4 van de nota VTH wordt aangegeven hoe wij, in het kader van vergunningverlening, omgaan met participatie. In dat kader gaan wij in deze bijlage verder in op de definitie van participatie en hoe, en op welke momenten participatie kan plaatsvinden.

Participatie is het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en (andere) overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Bij het initiëren van participatie kan worden gedacht aan het organiseren van informatieavonden of webinars voor omwonenden en belanghebbenden of het opzetten van een online community.

Participatie kan in het proces van een aanvraag omgevingsvergunning op twee momenten ingericht worden, namelijk:

- A. In de (informele) voorfase voor een aanvraag voor omgevingsvergunning (niet verplicht en vormvrij)
- B. Als onderdeel van de formele aanvraag voor een omgevingsvergunning (niet verplicht en vormvrij).

A. Voorfase vergunningaanvraag – verkennen en begeleiden van een initiatief

Het vooroverleg wordt onder de Omgevingswet nog belangrijker, om samen met de aanvrager te komen tot een volledige vergunningaanvraag, die binnen de gestelde doorlooptijd behandeld kan worden. Voor vooroverleg onder de Omgevingswet heeft VNG een dialoogmodel ontwikkeld: de omgevingstafel, intaketafel of stadstafel.

Een initiatiefnemer **kan** in overleg met het bevoegd gezag aan de hand van bijvoorbeeld een omgevingstafel of stadstafel afstemmen met betrokken partijen zoals gemeente, provincie, waterschap en omgevingsdienst. Het initiatief wordt dan multidisciplinair verkend en de verwachting is dat, op basis van een integraal advies, de initiatiefnemer de vergunningaanvraag, met inachtneming van het advies, (beter) kan opstellen¹

¹ Als bij dit overleg met de omgevingsdiensten blijkt dat participatie met de omgeving nuttig dan wel noodzakelijk is, dan wordt dit als advies door de omgevingsdiensten met de aanvrager besproken.

In principe is dit een vorm van participatie die kan worden toegepast. Echter, er zijn voor de initiatiefnemer of het bevoegd gezag geen wettelijke verplichtingen voor het toepassen van deze vorm van participatie. Ook is een dergelijke verkenning van een initiatief in de voorfase vormvrij.

De definitie die wij zien als vooroverleg:

Een overleg tussen de initiatiefnemer en de omgevingsdienst (namens de provincie) met als doel te komen tot een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning. Hierbij worden de diverse onderdelen van de aanvraag in concept voorgelegd en beoordeeld.

B. Participatie als onderdeel van de aanvraag omgevingsvergunning

Na het vooroverleg kan er een aanvraag om een omgevingsvergunning worden ingediend. Onder de Omgevingswet moet de initiatiefnemer aangeven of, en zo ja op welke manier, hij de omgeving heeft betrokken bij de voorbereiding van zijn initiatief en wat de resultaten daarvan zijn. De verantwoordelijkheid voor het betrekken van de omgeving bij het indienen van een aanvraag ligt bij de initiatiefnemer. De provincie heeft hier in principe geen rol.

Participatie mag in beginsel niet verplicht worden en is vormvrij. Als de aanvrager aangeeft geen participatie te hebben toegepast, is dat **geen** weigeringsgrond. Daarnaast is de wijze waarop eventuele participatie wordt vormgegeven vormvrij. Wel is het mogelijk om richting te geven aan de initiatiefnemer. Dit geeft duidelijkheid vooraf.

Participatie door de initiatiefnemer wordt in lijn met de geest van de Omgevingswet gestimuleerd omdat het betrekken van de omgeving waardevolle inzichten op kan leveren en een initiatief beter kan maken. Daarnaast is de verwachting dat het vroegtijdig betrekken van de belanghebbenden bezwaren later in het traject voorkomt.

Er zijn natuurlijk ook gevallen waarin het overduidelijk niet nodig of zinvol is om een (groot) participatietraject te starten, bijvoorbeeld als het initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving.

Belangenafweging

Het bevoegd gezag dient de door initiatiefnemer aangeleverde informatie over participatie te betrekken bij de belangenafweging (artikel 16.55 leden 2 en 6 Omgevingswet jo. artikel 7.4 Omgevingsregeling). Bepaald moet worden of er voldoende gegevens beschikbaar zijn om belangen af te wegen en een zorgvuldig besluit te nemen. Het bevoegd gezag is – en blijft – verantwoordelijk voor het besluit en de motivatie ervan om de omgevingsvergunning wel of niet te verlenen. Dit is (lokaal) maatwerk.

Conclusie over participatie

Het begrip “participatie”, in relatie tot het verlenen van vergunningen, dient uitsluitend te worden gebruikt indien door de initiatiefnemer ter voorbereiding van een aanvraag om omgevingsvergunning, de omgeving betreft bij de totstandkoming van een vergunningaanvraag.

Er is voor de provincie geen wettelijke grondslag om participatie van, en overleg met derden verplicht te (kunnen) stellen. Het ontbreken van participatie is geen grond om een aanvraag te weigeren of buiten behandeling te laten.

Het bevoegd gezag moet tijdig een omgevingsvergunning verlenen en de juistheid van de verstrekte informatie voor een omgevingsvergunning beoordelen en nagaan of aanvullende informatie over feiten of belangen nodig zijn. Participatie kan een bijdrage leveren om deze doelen te bereiken.

Definities:

- *De (informele) voorfase voor een aanvraag voor omgevingsvergunning (d.w.z. de omgevingstafel of intake tafel) valt onder het vooroverleg. Het vooroverleg is een overleg tussen de initiatiefnemer en de omgevingsdienst (namens de provincie) met als doel te komen tot een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning. Hierbij worden de diverse onderdelen van de aanvraag in concept voorgelegd en beoordeeld;*
- *Het door initiatiefnemer betrekken van de omgeving bij de totstandkoming van een vergunningaanvraag noemen we “participatie”.*

C. Hoe te participeren en op welke momenten

Zoals aangegeven in Paragraaf 4.4 van de nota VTH vinden wij dat in principe de verantwoordelijkheid voor het initiëren van participatie ter voorbereiding van een vergunningaanvraag bij de initiatiefnemer ligt. Het betrekken van de omgeving bij een vergunningaanvraag kan waardevolle inzichten opleveren en een initiatief beter maken. Daarnaast is de verwachting dat het vroegtijdig betrekken van de belanghebbenden bezwaren later in het traject voorkomt.

Wij zijn er daarentegen van bewust dat het alleen overlaten aan de initiatiefnemer van het organiseren van participatie ook erin kan resulteren dat geen, of zeer weinig participatie plaatsvindt en dat dat daarom negatief kan uitpakken. Daarom kan, indien het belang van de provincie daarom vraagt, de provincie bij een nieuw initiatief ook participatie aan de orde stellen zodra een initiatief kenbaar wordt gemaakt. In de eerste contacten kan actief gevraagd worden wat de plannen zijn in dat kader. De omgevingsdienst kan dan namens de provincie wellicht zelf sturend optreden. Daarvoor kan ook aansluiting gezocht worden bij de gemeente. Zeker als voor het initiatief ook een wijziging van het Omgevingsplan noodzakelijk is. Bij het belang van de provincie wordt met name gedacht aan een efficiënter vergunningverleningsproces (het niet doorkruisen van het proces) en het creëren van een evenwichtig krachtenveld van, en voor, belanghebbenden. Dit is het meest relevant bij aanvragen door nieuwe bedrijven of bij een grote verandering in de bestaande (leef)omgeving. Hoe de processtappen gezet worden is dus zaakafhankelijk en kan in de praktijk verschillen.

3. Het vragen om aanvullende gegevens en het buiten behandeling laten van een aanvraag (formele fase)

Met de komst van de Omgevingswet wordt de reguliere behandeltermijn voor vergunningen 8 weken. Het doel hierachter is, zoals ook aangegeven in paragraaf 2.2 van de nota VTH, om de handelingssnelheid bij een vergunningprocedure te verhogen en sneller en zakelijker te besluiten. Tegelijkertijd hebben de omgevingsdiensten tijd nodig om de aanvragen goed te kunnen behandelen. Daarom wordt er in het vergunningproces zonodig gebruik gemaakt van de wettelijke opschortings- en verlengingsmogelijkheden, zoals bij het indienen van een complexe aanvraag zonder afdoende vooroverleg of bij een aanvraag van onvoldoende kwaliteit. Indien een aanvraag onvolledig of van onvoldoende kwaliteit is, wordt deze, nadat de mogelijkheid is geboden om de aanvraag aan te vullen, buiten behandeling gelaten. Ook als dit ertoe leidt dat er leges moeten worden betaald. Het is daarom wenselijk dat het

bevoegd gezag het vragen van aanvullende gegevens in beginsel beperkt tot één keer en alleen die gegevens en bescheiden vraagt die echt nodig zijn voor een goede beoordeling van de aanvraag. Dit past in een zakelijke houding die het bevoegd gezag, gelet op de wettelijk vereiste en maatschappelijk gewenste handelingssnelheid, aanneemt.

4. De revisievergunning

De provincie heeft in de nota VTH in paragraaf 2.3 aangegeven hoe op basis van een inhoudelijke toetsing jaarlijks wordt bepaald welke vergunningen daadwerkelijk worden geactualiseerd. Een bijzondere actualisatie van een vergunning is het opstellen van een revisievergunning.

De revisievergunning is een speciale bevoegdheid onder de Omgevingswet om de omgevingsvergunning te wijzigen. Het bevoegd gezag vervangt met deze bevoegdheid meerdere oude omgevingsvergunningen door één omgevingsvergunning. Artikel 5.43 van de Omgevingswet regelt de revisievergunning.

Doel revisievergunning

Het doel van de revisievergunning is om een onoverzichtelijke vergunningssituatie te verhelpen. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld na een wijziging van een bedrijf de nieuwe en de oude vergunningen samenvoegen tot één overzichtelijke vergunning.

Ambtshalve verlenen van de revisievergunning

Het bevoegd gezag verleent een revisievergunning zonder dat iemand die heeft aangevraagd (dit heet: ambtshalve). Wel kan het bevoegd gezag, als een bedrijf een omgevingsvergunning heeft aangevraagd, besluiten dat het een revisievergunning voor het geheel verleent. Het is daarbij mogelijk een revisievergunning te verlenen als er maar één omgevingsvergunning van kracht is.

Eventueel gelijktijdig met wijzigen of intrekken

De revisievergunning is een ander instrument dan de mogelijkheid van artikel 5.39 of 5.40 van de Omgevingswet om de omgevingsvergunning te wijzigen of in te trekken. Wel kan het bevoegd gezag de revisie combineren met het wijzigen van vergunningvoorschriften of het intrekken van een omgevingsvergunning. Dan verloopt de wijziging of intrekking en de revisie in één procedure.

Het wijzigen of intrekken van een omgevingsvergunning kan op verzoek van de vergunninghouder worden geïnitieerd. Bij een revisievergunning ligt het initiatief altijd bij het bevoegd gezag, er moet daarvoor dan ook een aanleiding zijn. Die aanleiding moet gemotiveerd worden. Bij de start van een vergunningaanvraag gebruiken de Omgevingsdiensten een startdocument, waarin is opgenomen dat bij een nieuwe vergunningaanvraag gecheckt wordt of een ambtshalve revisie nodig is, of dat de aanvraag meegenomen kan worden in een actualisatieprogramma (zie hiervoor ook onderwerp 1 in deze bijlage).

Motivering revisievergunning

Het bevoegd gezag moet het verlenen van een revisievergunning motiveren vanuit het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving. Denk bijvoorbeeld aan een onoverzichtelijke vergunningssituatie. Dat kan komen door een stapeling van omgevingsvergunningen die het bevoegd gezag door de jaren heen heeft verleend.

Schorsing en vernietiging

Een revisievergunning schorst de oude vergunningen op de dag waarop deze in werking treedt. Een vernietiging van de revisievergunning door de rechter heft deze schorsing op. Op de dag waarop de revisievergunning onherroepelijk wordt, vervallen de geschorste vergunningen.

Overdrachtsmogelijkheid bevoegdheid

Soms zijn meerdere bestuursorganen bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningen die opgaan in de revisievergunning. In dat geval kunnen deze bestuursorganen hun bevoegdheid overdragen aan het bestuursorgaan dat de revisievergunning verleent. Hoe dat kan is zaakafhankelijk en is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Hiervoor heeft de provincie geen algemeen beleid gespecificeerd. De situatie komt naar verwachting jaarlijks ook niet vaak voor.

Procedure verlening revisievergunning

Voor het verlenen van een revisievergunning die samengaat met wijziging of intrekking van een onderliggende vergunning, geldt de gebruikelijke procedure voor het verlenen van die vergunning (reguliere, dan wel uitgebreide procedure).

Als het bevoegd gezag de revisie niet combineert met wijziging van voorschriften of intrekking van een gedeelte van de vergunning, dan is er sprake van een zogenaamde 'kale' revisievergunning. In dat geval gelden er geen procedurebepalingen op grond van de Omgevingswet, alleen enkele algemene bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht.

Geen Leges

De provincie mag leges heffen op vergunningaanvragen die door een initiatiefnemer worden aangevraagd. Omdat het initiatief bij een revisievergunning bij het bevoegd gezag ligt, kunnen er in principe geen leges geheven worden op ambtshalve wijzigingen of revisies.