

Beleidsregel Intrekken omgevingsvergunning Lelystad

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lelystad,

Gelet op:

- 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht
- artikel 5.40, lid 2 onder b Omgevingswet;

Overwegende dat:

- op grond van hoofdstuk 18 van de Omgevingswet het college bevoegd is tot het houden van toezicht op een omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteiten en bouwactiviteiten;
- het voor komt dat er geen of pas na lange tijd gebruik wordt gemaakt van een verleende vergunning of dat de bouw lang stilligt;
- het niet of niet tijdig gebruik maken van een vergunning of het stilliggen van de bouw kan leiden tot ongewenste situaties;
- op grond van het bepaalde in artikel 5.40 lid 2 onder b van de Omgevingswet het college bevoegd is een verleende omgevingsvergunning in te trekken als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning of de bouw 1 jaar stilligt;
- het gewenst is een beleidsregel vast te stellen met betrekking tot de wijze waarop en wanneer een omgevingsvergunning zal worden ingetrokken onder de Omgevingswet;
- het beleid leidt tot helderheid bij alle burgers over de geldende procedure.

BESLUIT

vast te stellen: de 'Beleidsregel Intrekken omgevingsvergunning Lelystad'

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- Awb: Algemene wet bestuursrecht;
- college: het college van burgemeester en wethouders van Lelystad;
- activiteit: activiteit als bedoeld in artikel 5.1 lid 1 onder a of artikel 5.1 lid 2 onder a van de Omgevingswet (Ow);
- omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.1 van de Ow;
- belanghebbenden: degenen wiens belangen rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken, zoals bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht;
- vergunninghouder: de natuurlijke- of rechtspersoon aan wie de vergunning is verleend, dan wel degene voor wie de vergunning is gaan gelden na het doen van een melding zoals bedoeld in artikel 5.37 lid 2 van de Ow;
- aanvang bouwwerkzaamheden: het starten van de bouwwerkzaamheden waaronder wordt verstaan het inbrengen van de heipalen en/of het aanleggen van de fundering. Voorbereidende handelingen (zoals het plaatsen van een bouwboard, het uitzetten van de bouw en het verrichten van graafwerkzaamheden) vallen niet onder het starten van de bouwwerkzaamheden;
- intrekken: het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning;
- stilliggen bouwwerkzaamheden: het niet wezenlijk voortgang maken in de bouwwerkzaamheden, zoals het heien van slechts één of enkele funderingspalen, het lijmen van één of enkele gipsblokken of het metselen van één of enkele stenen;

Artikel 2. Intrekking bij uitblijven activiteiten

1. Indien zich geen relevante wijzigingen in wet- en regelgeving of beleid voordoen, wordt zo spoedig mogelijk na het verstrijken van een periode van 1,5 jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning, de vergunning ingetrokken tenzij in de omgevingsvergunning een langere termijn is gegund.
2. Indien zich relevante wijzigingen in wet- en regelgeving of beleid voordoen, wordt na het verstrijken van een periode van 1 jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning, de vergunning ingetrokken tenzij in de omgevingsvergunning een langere termijn is gegund.

Artikel 3. Intrekking bij stilliggen bouwwerkzaamheden

1. Als de onherroepelijk vergunde bouwwerkzaamheden 1 jaar stilliggen wordt de omgevingsvergunning ingetrokken.

Artikel 4. Procedure

1. Als niet binnen 1 jaar respectievelijk 1,5 jaar na het onherroepelijk worden van een verleende omgevingsvergunning een aanvang is genomen met de omgevingsplanactiviteit of met de bouw wordt aan de vergunninghouder een voornemen tot intrekking van de verleende omgevingsvergunning bekendgemaakt.
2. Als de onherroepelijk vergunde bouwwerkzaamheden gedurende 1 jaar stilliggen, wordt aan de vergunninghouder een voornemen tot intrekking van de verleende omgevingsvergunning bekendgemaakt.
3. Voordat een omgevingsvergunning voor de betreffende activiteit wordt ingetrokken krijgt de vergunninghouder de gelegenheid om binnen een redelijke termijn een zienswijze naar voren te brengen (conform artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht) en hierin aan te geven welk belang hij of zij heeft bij het in stand houden van de vergunning. Deze redelijke termijn is bepaald op 2 weken.
4. Indien de omgevingsvergunning tot stand is gekomen met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, wordt het besluit tot intrekking van de omgevingsvergunning voorbereid met inachtneming van het bepaalde in paragraaf 16.5.2 Ow.
5. Indien de omgevingsvergunning tot stand is gekomen met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, wordt het besluit tot intrekking van de omgevingsvergunning voorbereid met inachtneming van het bepaalde in paragraaf 16.5.3 Ow.

Artikel 5. Gunnen ruimere termijn voor start of herstart activiteiten

1. Indien een zienswijze is ingediend wordt beoordeeld of deze aanleiding geeft tot het gunnen van een ruimere termijn waarbinnen met de activiteiten een begin moet zijn gemaakt dan wel waarbinnen weer gestart moet worden met de activiteiten. Indien zich geen relevante wijzigingen in wet- en regelgeving of beleid voordoen kan een ruimere termijn gegeven worden.
2. Het gunnen van een ruimere termijn wordt naar redelijkheid en in het licht van het concrete geval bepaald, maar bedraagt nooit meer dan 2 jaar na het onherroepelijk worden van de verleende omgevingsvergunning.
3. Indien er binnen de in artikel 5, lid 2 bedoelde termijn geen start of herstart is gemaakt met de activiteiten, wordt na het verstrijken van deze periode de omgevingsvergunning ingetrokken.
4. Vergunninghouder kan nadien, in uitzonderlijke situaties die aantoonbaar moeten worden onderbouwd, nogmaals om uitstel verzoeken, zij het dat de totale termijn waarvoor uitstel wordt verleend, nooit meer dan 2 jaar bedraagt.

Artikel 6. Onlosmakelijke activiteiten

Als sprake is van een verleende omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, en waarvoor voor één of meerdere activiteiten geldt dat niet binnen de gestelde termijn met de uitvoering van de werkzaamheden is begonnen, dan geldt de intrekkingprocedure van de artikelen 2 tot en met 4 voor die onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten

Artikel 7. Andere rechthebbende

Wanneer de vergunninghouder geen rechthebbende meer is, wordt de huidige rechthebbende in kennis gesteld van het voornemen tot intrekking. De gewijzigde omstandigheden worden betrokken bij de beslissing over het gunnen van een ruimere termijn en de belangenafweging bij het nemen van een besluit over het intrekken van de vergunning.

Artikel 8. Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als 'Beleidsregel Intrekken omgevingsvergunning Lelystad'.

Artikel 9. Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op de dag na bekendmaking in het elektronisch gemeenteblad via www.officielebekendmakingen.nl.

Lelystad, 5 november 2024

Het college van Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,

Toelichting

Door de gemeente worden jaarlijks omgevingsvergunningen verleend waarvan een groot deel betrekking heeft op bouwplannen. In de meeste gevallen wordt het bouwplan relatief snel na vergunningverlening gerealiseerd. Het komt echter voor dat er geen of pas na lange tijd gebruik wordt gemaakt van de vergunning. Soms komt het voor dat de bouw lang stilligt.

In beginsel heeft een verleende omgevingsvergunning een onbeperkte geldigheidsduur. Hierdoor kunnen "slapende vergunningen" ontstaan. Dit zijn vergunningen die tot in het oneindige kunnen blijven voortbestaan, zonder dat de vergunde rechten gebruikt worden. Het geen of niet tijdig gebruik maken van een vergunning of het stilliggen van de bouw kan

Wetgeving

In artikel 5.40 lid 2 onder b van de Omgevingswet (Ow) staat dat een omgevingsvergunning kan worden ingetrokken, als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Het kan gaan om situaties waarin er binnen een jaar na verlening van de vergunning, of een in de vergunning bepaalde langere termijn, nog niet begonnen is met de bouw. Het kan ook gaan om situaties waarin de bouw langer dan een jaar, of een in de vergunning bepaalde langere termijn, stilligt.

Als er sprake is van omgevingsvergunningen die zijn verleend onder de Wabo en die onherroepelijk zijn, worden die geacht omgevingsvergunningen op grond van de Omgevingswet te zijn (artikel 4.13, lid 1, van de Invoeringswet Omgevingswet). Daarmee is artikel 5.40 lid 2 onder b Ow van toepassing op (oude) omgevingsvergunningen.

Beleidsregels

Omdat er sprake is van een discretionaire bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders is het wenselijk om beleidsregels vast te stellen (artikel 4:81 Awb). Beleidsregels bieden houvast voor het college van burgemeester en wethouders bij de beoordeling of een omgevingsvergunning wel of niet moet worden ingetrokken.

Beleidsregels voor het intrekken van omgevingsvergunning zijn nodig vanwege de volgende belangen:

- Planologische en stedenbouwkundige inzichten wijzigen. Het is onwenselijk dat een plan wordt gerealiseerd dat strijdig is met die gewijzigde inzichten.
- Bouwtechnische regelgeving wijzigt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aanscherping van warmte-isolatie-eisen, constructieve eisen of brandveiligheidseisen. Het is onwenselijk dat bouwplannen worden gerealiseerd op basis van verouderde bouwtechnische regels. Kopers en gebruikers mogen erop rekenen dat hun gebouw of woning op het moment van bouwen voldoet aan de actuele technische eisen en voorschriften.
- Welstandsbeleid wijzigt. Het is onwenselijk dat er bouwplannen worden gerealiseerd die niet voldoen aan een actueel welstandsbeleid.
- Het is onwenselijk dat omwonenden geconfronteerd worden met de realisatie van een (bouw)plan waarvoor jaren geleden een vergunning is verleend.
- Het is onwenselijk dat een in uitvoering zijnde (half-afgebouwd) bouwwerk lang stilligt.
- Uit het oogpunt van administratief beheer van de werkvoorraad alsmede vanuit de optiek van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen (Wet BAG) is het onwenselijk om 'slapende' vergunningen te hebben. Een dossier moet op een gegeven moment kunnen worden afgesloten en gearchiveerd.
- Bouwwerken die pas na lange tijd na vergunningverlening worden opgericht, voldoen mogelijk niet aan de best beschikbare technieken in het kader van de milieuregelgeving.
- Het gemeentelijk bestand van omgevingsvergunningen dient zoveel als mogelijk overeen te stemmen met de feitelijke situatie buiten.
- Vergunde rechten die door het niet bouwen van bedrijfsgebouwen feitelijk onbenut zijn gebleven, kunnen de resterende milieuruimte voor andere ontwikkelingen in de directe omgeving nodeloos beperken en zelfs onmogelijk maken en zij kunnen een verschil in de feitelijke en de theoretische omstandigheden van een gebied tot gevolg hebben.

Daarnaast staan de belangen van de vergunninghouder. In de zienswijzeprocedure kan de vergunninghouder omstandigheden aandragen die na een belangenafweging kunnen leiden tot een gunnen van een langere termijn zoals:

- De vergunninghouder kan vertragende omstandigheden, zoals het weer, persoonlijke gebeurtenissen (ziekte, overlijden of werkloosheid), economische omstandigheden en hiermee vergelijk-

- bare omstandigheden opvoeren welke aantoonbaar tot uitstel van het uitvoeren van de activiteit hebben geleid, waarbij de vertragende omstandigheid zich niet meer dan 26 weken voor de start van de procedure als bedoeld in artikel 4 heeft voorgedaan of deze op dat moment nog voortduurt.
- een faillissement van de aanvrager of de vergunninghouder, en deze tijdig meldt aan het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of vergunninghouder, conform 5.37 Ow.
- er is sprake van een project met een groot maatschappelijk belang.
- De vergunninghouder kan met een geaccepteerde offerte van een bedrijf dat de activiteiten gaat uitvoeren, facturen van bestelde (bouw)materialen en/of hiermee gelijk te stellen documenten zijn intentie tot het starten of herstarten van de activiteiten aantonen.

Het college moet overeenkomstig de beleidsregels handelen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 Awb).

Inhoud beleidsregels

Vergunninghouders hebben 1 jaar na vergunningverlening de tijd om gebruik te maken van de vergunning. Omdat er omstandigheden kunnen zijn waardoor de activiteit nog niet is aangevangen geldt in deze beleidsregels dat als de werkzaamheden anderhalf jaar nadat de vergunning onherroepelijk is nog niet zijn aangevangen, gebruik zal worden gemaakt van de intrekingsbevoegdheid. In de meeste gevallen zal het bouwplannen betreffen die niet meer zullen worden gerealiseerd. Het intrekken van de vergunning ligt dan in de rede.

Bij stilliggen van de bouwwerkzaamheden geldt een termijn van één jaar. Het is niet wenselijk dat de omgeving langer geconfronteerd wordt met een half-afgebouwd (onaf) bouwwerk. Ook komt het de kwaliteit van het bouwwerk niet ten goede wanneer de constructie en andere bouwonderdelen langdurig worden blootgesteld aan 'weer en wind'.

Bij wijziging van wet- en regelgeving en/of beleid geldt wel een termijn van één jaar. Als er sprake is van gewijzigde stedenbouwkundige of planologische inzichten en als realisatie van het vergunde (bouw)plan die inzichten doorkruist, frustreert of bemoeilijkt, is het van belang dat dit plan dan niet meer wordt gerealiseerd. Andere belangen die intrekking wenselijk kunnen maken, kunnen o.a. zijn: wijziging van welstandsbeleid, wijziging van technische voorschriften (constructie, brandveiligheid, warmte-isolatie e.d.) of wijziging van gemeentelijk beleid (wijziging parkeernormen e.d.).

Rechtsmiddelen tegen intrektingsbesluit

Als de in te trekken omgevingsvergunning met de reguliere voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, dan moet ook het intrektingsbesluit volgens die procedure worden voorbereid. Het intrektingsbesluit kan worden aangevochten: bezwaar bij het college van burgemeester en wethouders, beroep bij de bestuursrechter en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als de in te trekken omgevingsvergunning met de uitgebreide voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, moet ook het intrektingsbesluit met die procedure worden voorbereid: zienswijzen tegen het ontwerpbesluit bij het college van burgemeester en wethouders, beroep bij de bestuursrechter en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Jurisprudentie

Wanneer is er begonnen met bouwen? Er is pas sprake van bouwen als er een constructieve handeling wordt verricht, waarbij een constructie van enige omvang wordt gemaakt die bedoeld is om ter plaatse duurzaam aanwezig te zijn. Het uitbrengen van een offerte door een aannemer, het bepalen van het peil door de gemeente, het plaatsen van bouwplanken en het verwijderen van een grasmat werden niet beschouwd als 'bouwen' (ABRvS 3 december 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN9239).

Gedeeltelijke intrekking is mogelijk. Denk hierbij aan een vergunning voor twee bouwwerken. Als bouwwerk A wel is gebouwd, maar bouwwerk B niet, dan kan de vergunning voor de bouw van B worden ingetrokken (de vergunning voor de bouw van A blijft dan van kracht). Het moet wel zo zijn dat het bouwwerk waarop het deel van de vergunning betrekking heeft wel niet wordt ingetrokken (bouwkundig en functioneel) als zelfstandige eenheid kan functioneren (ABRvS 21 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8387).

Er kan ook worden ingetrokken, ook al is er geen sprake van wijziging van wet-, regelgeving of beleid. Het enkele feit dat de vergunninghouder niet binnen de wettelijk gestelde termijn met de bouwwerkzaamheden is begonnen en de vergunninghouder niet kan aantonen noch aannemelijk kan maken dat binnen afzienbare termijn alsnog met de bouw zal worden gestart, is voldoende om de vergunning te mogen intrekken.

(ABRvS 24 september 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AL1513). Het aantonen kan bijvoorbeeld aan de hand van een opdrachtbevestiging door de vergunninghouder aan de aannemer met daarin een concrete planning van de werkzaamheden die op korte termijn zullen plaatsvinden.

Dat neemt niet weg dat er altijd sprake moet zijn van een belangenafweging. Het (financiële) belang dat de vergunninghouder heeft bij behoud van de vergunning moet worden afgewogen tegen het belang dat de gemeente heeft bij intrekking van die vergunning (ABRvS 25 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD5350). Ook moet het zorgvuldigheidsbeginsel in acht worden genomen (ABRvS 16 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ7786).

Uit jurisprudentie blijkt ook dat het niet altijd nodig is om een vooraankondiging te doen (ABRvS 3 december 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN9239). Met name als het gevaar bestaat dat de vergunninghouder hierdoor gealarmeerd wordt en alsnog een beetje gaat bouwen of doorbouwen met het enkele doel om op die manier intrekking te voorkomen, kan er direct worden ingetrokken (artikel 4:11 Awb). De vergunninghouder kan zijn standpunt alsnog in de bezwaarschriftenprocedure uiteen zetten, aldus de bestuursrechter. Dat neemt niet weg dat uitgangspunt moet zijn dat er wel een vooraankondiging zal zijn.