

Beleidsregel over het intrekken van omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten onder de Omgevingswet

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN MAASHORST;

Gelet op het bepaalde in de artikelen 1:3, vierde lid en 4:81 tot en met 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 5.40, tweede lid, onder b van de Omgevingswet.

BESLUITEN vast te stellen de volgende beleidsregel:

Beleidsregel over het intrekken van omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten onder de Omgevingswet

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. Activiteit: een activiteit als bedoeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet;
- b. College: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Peel en Maas;
- c. Intrekken: het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning;
- d. Omgevingsvergunning: een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.1, van de Omgevingswet en een omgevingsvergunning die op grond van het overgangsrecht van de Invoeringswet Omgevingswet als omgevingsvergunning geldt voor een van de activiteiten genoemd in artikel 5.1 van de Omgevingswet.

Artikel 2 Intrekkingsregeling bij uitblijven of stillegging van activiteiten

1. Het College is bevoegd een Omgevingsvergunning voor een Activiteit geheel of gedeeltelijk in te trekken, indien niet gedurende één jaar na het onherroepelijk worden van de verleende Omgevingsvergunning of niet binnen een in de Omgevingsvergunning bepaalde langere termijn, activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.
2. Van de bevoegdheid zoals genoemd in het eerste lid van dit artikel wordt direct na één jaar na het onherroepelijk worden van de verleende Omgevingsvergunning of direct na een in de Omgevingsvergunning bepaalde langere termijn, gebruik gemaakt indien zich urgente en zwaarwegende belangen voordoen.
3. Van de bevoegdheid zoals genoemd in het eerste lid van dit artikel wordt na drie jaar na het onherroepelijk worden van de Omgevingsvergunning of na de in de Omgevingsvergunning bepaalde langere termijn, gebruik gemaakt indien zich geen urgente en zwaarwegende belangen voordoen.
4. Indien geconstateerd is dat zich een situatie voordoet als genoemd in voorgaande leden van dit artikel, wordt aan belanghebbenden, waaronder vergunninghouder, een voornemen tot intrekking van de Omgevingsvergunning bekendgemaakt conform de procedure als bedoeld in artikel 3.

Artikel 3 Procedure tot intrekking

1. Voordat besloten wordt de Omgevingsvergunning in te trekken, stelt het College de vergunninghouder in de gelegenheid zijn zienswijze binnen vier weken naar voren te brengen. De zienswijze kan schriftelijk of mondeling worden ingediend.
2. De vergunninghouder krijgt niet de gelegenheid zijn zienswijze op het voornemen tot intrekking van de Omgevingsvergunning naar voren te brengen, indien er zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 4 Verlenging termijn

1. Een ingebrachte zienswijze kan aanleiding geven de termijn van artikel 2 éénmalig te verlengen als:
 - a. de vergunninghouder met concrete documenten (zoals de geaccepteerde offerte van een bouwondernemer, facturen van bestelde bouwmaterialen en/of hiermee gelijk te stellen documenten) naar het oordeel van het College het starten/hervatten/doorgaan van/met de vergunde Activiteit(en) kan aantonen;
 - b. de vergunninghouder persoonlijke omstandigheden kan aanvoeren (zoals een sterfgeval in de familie of ziekte) welke naar het oordeel van het College aantoonbaar tot uitstel van de uitvoering van de vergunde activiteiten hebben geleid.
2. De duur van de verlenging wordt bepaald naar redelijkheid en aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval, maar bedraagt:

- a. in gevallen als bedoeld in artikel 2, tweede lid maximaal 12 weken;
 - b. in gevallen als bedoeld in artikel 2, derde lid maximaal één jaar.
3. Als een verlengde termijn ongebruikt is verstreken, wordt de Omgevingsvergunning ingetrokken.

Artikel 5 Reikwijdte

Deze beleidsregel heeft geen betrekking op de overige intrekkingsgronden van artikel 5.40, tweede lid van de Omgevingswet.

Artikel 6 Hardheidsclausule

Het College handelt in voorkomende gevallen volgens deze beleidsregel, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen.

Artikel 7 Intrekking oude beleidsregel

De beleidsregel 'Uitvoeringsregels intrekken omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, gemeente Maashorst, zoals door het College vastgesteld in de vergadering van 26 juli 2022, wordt ingetrokken.

Artikel 8 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 3 december 2024.

Burgemeester en wethouders van Maashorst,

de gemeentesecretaris

de burgemeester

Toelichting

Algemeen

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

- Planologische en stedenbouwkundige inzichten wijzigen. Het is onwenselijk dat een bouwplan 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. Denk hierbij aan een wijziging van de Uitwerkingsnota Beeldkwaliteit of aan specifieke Beeldkwaliteitsplannen. Het is onwenselijk dat er bouwplannen worden gerealiseerd die niet voldoen aan een actueel beeldkwaliteitsbeleid voor dat gebied.
- Het is onwenselijk dat omwonenden opeens geconfronteerd worden met de realisatie van een bouwplan waarvoor jaren geleden een vergunning is verleend.
- Het is onwenselijk dat een in uitvoering zijnde (half-afgebouwd) bouwwerk lang stilligt.
- Uit een oogpunt van administratief beheer van de werkvoorraad alsmede vanuit de optiek van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen (Wet BAG) is het onwenselijk om 'slappende' vergunningen te hebben. Een dossier moet op een gegeven moment kunnen worden afgesloten en gearhiveerd.

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.

Onder de (oude) Woningwet kon een bouwvergunning gefaseerd worden verleend. Als er een bouwvergunning voor fase 1 was verleend, moest er binnen 2 jaar na het onherroepelijk zijn van die fase 1-vergunning een vergunning voor fase 2 worden ingediend. Als dat niet gebeurde, dan verviel de bouwvergunning voor fase 1 van rechtswege (= automatisch). Daarvoor hoeven dus geen intrekking-besluiten te worden genomen.

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 welke 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.

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 er wel of niet moet worden ingetrokken. De onderhavige beleidsregels bestaan uit een aantal artikelen alsmede een toelichting. Artikelen en toelichting tezamen vormen de beleidsregels (de toelichting is dus integraal onderdeel van de beleidsregels).

Beleidsregels moeten worden bekendgemaakt in het digitaal Gemeenteblad op Overheid.nl, zodat iedereen hiervan op de hoogte is en hiermee rekening kan houden (artikel 3:42 Awb). Beleidsregels bieden rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan vergunninghouders en willekeur wordt voorkomen. In juridische procedures is het voordeel van beleidsregels, dat de motiveringsplicht minder zwaar is: het college van burgemeester en wethouders kan voor de motivering verwijzen naar de door haar toegepaste beleidsregels (zie artikel 4:82 Awb).

Het college van burgemeester en wethouders 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

Er zijn veel gemeenten in Nederland die een intrekingsbeleid hebben vastgesteld. De meeste gemeenten vonden de termijn van 26 weken (Wabo) te kort. Zij vonden het redelijk dat vergunninghouders een jaar na vergunningverlening de tijd hebben om gebruik te maken van de vergunning. Gelet op de economische crisis die met name hard toeslaat in de bouwsector, geldt in deze beleidsregels dat als de bouwwerkzaamheden twee 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.

Ook onder de Omgevingswet is de behoefte aan intrekingsregels aanwezig. In de Omgevingswet is de termijn van 26 weken verruimd naar één jaar. Nog steeds verkeert de bouwsector in zwaar weer. Daarom wordt pas daadwerkelijk tot intrekking aangegaan als de bouwwerkzaamheden twee jaar nadat de vergunning onherroepelijk is nog niet zijn aangevangen.

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 bouwplan die inzichten doorkruist, frustreert of bemoeilijkt, is het van belang dat het bouwplan 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.).

Uit jurisprudentie blijkt overigens dat het verweer dat er nog niet gestart is vanwege de economische crisis niet betekent dat het college van burgemeester en wethouders daarom niet zouden mogen intrekken (dat aspect blijft geheel voor rekening en risico van de vergunninghouder).

Als er sprake is van weersomstandigheden of persoonlijke omstandigheden (ziekte of overlijden) kan dat aanleiding zijn om voorlopig niet over te gaan tot intrekking.

Rechtsmiddelen tegen intrekingsbesluit

Als de in te trekken omgevingsvergunning met de reguliere voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, dan moet ook het intrekingsbesluit volgens die procedure worden voorbereid. Het intrekingsbesluit 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 intrekingsbesluit 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.