

Versnellingsopties vergunningverlening

Een verkenning naar de opties om vergunningverleningstrajecten voor grote industriële initiatieven te versnellen

Versie 2.0

Datum	13 februari 2023
Status	Definitief

Samenvatting

In het coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, staat dat de grootste industriële uitstoters van CO₂ de komende jaren moeten gaan verduurzamen. Dit vraagt aanpassing van de productieprocessen van het bedrijf en daarmee om nieuwe energie-infrastructuur voor duurzame energiedragers. Hiervoor zijn onder andere nieuwe vergunningen nodig. Het proces van vergunningverlening voor bedrijven kan in complexe gevallen meer dan een jaar in beslag nemen. De eerste motie Erkens/Boucke¹ verzoekt de regering te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om in samenspraak met de bevoegde gezagen het proces van vergunningverlening aanzienlijk te versnellen.

Deze verkenning beperkt zich tot de omgevingsvergunningen (voor milieu) voor de twintig grootste CO₂-uitstoters ('binnen de poort' vergunningen). Deze verkenning kijkt daarbij naar versnellingsopties binnen het huidige juridische instrumentarium en het voorziene instrumentarium (het Omgevingswetstelsel). Stelselwijzigingen worden niet onderzocht. De reden hiervoor is dat de benodigde vergunningsprocedures vaak al op korte termijn zullen starten, waardoor deze onder de huidige regelgeving worden afgedaan.

Versnellingsmogelijkheden concentreren zich rond de volgende thema's:

- Versterken procesregie;
- Uitbreiden capaciteit bij bevoegde gezagen/omgevingsdiensten en bedrijfsleven;
- Vergroten kennis over nieuwe technieken, ontwikkelingen en effecten van de energietransitie.

Het bestaand juridisch instrumentarium biedt versnellingsmogelijkheden die vaker ingezet kunnen worden.

Uit deze verkenning valt op te maken dat de grootste tijdswinst zit in niet-wettelijke maatregelen, bijvoorbeeld door iedere vergunningsaanvraag vooraf strategisch in te richten. In deze voorfase worden afspraken gemaakt over de samenwerking en de te volgen procedure.

Zowel publieke als private partijen onderschrijven het belang hiervan. Een goede voorbereiding begint al voordat de aanvraag wordt ingediend. Omgevingsdiensten bieden de mogelijkheid voor een vooroverleg. Dit stelt de omgevingsdienst in staat om aan te geven welke informatie nodig is om de vergunningaanvraag in behandeling te kunnen nemen. Bij een gestructureerd vooroverleg is de kans kleiner dat de aanvraag wordt opgeschort vanwege verzoeken om aanvullende informatie. Bij dit vooroverleg is het wenselijk dat niet alleen de omgevingsdienst maar ook ketenpartners en interne adviseurs aansluiten.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 29826, nr. 137 (motie van de leden Erkens en Boucke).

Uit de verkenning blijkt dat de technieken die in verband met de energietransitie in vergunningen gereguleerd moeten worden, nieuw zijn. Hierdoor kan vaak niet worden teruggevallen op de reeds bestaande kennis en ervaring. De verwachting is dat het proces van vergunningverlening voor de energietransitie meer capaciteit, specifieke kennis en tijd zal vragen dan van reguliere vergunningsverleningsprocessen.

Het uitbreiden van de hoeveelheid vergunningverleners met specifiek voor de energietransitie benodigde kennis, die de omgevingsdiensten eventueel onderling delen, of het inzetten van een (rijks)expertpool zou voor een versnelling kunnen zorgen. Daarbij is de krappe arbeidsmarkt een aandachtspunt.

Deze verkenning is niet het enige initiatief dat loopt rondom de versnelling van vergunningverlening. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat werkt, conform het Coalitieakkoord, aan het versnellen van vergunningsprocedures voor energie-infrastructuur. Naar aanleiding daarvan is door de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan naar het versnellen van de bezwaar- en beroepsfase². Daarnaast bekijkt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) of procedures voor woningbouw kunnen worden versneld. Binnen het project Infrastructuur duurzame industrie (EZK) wordt verkend of een expertpool opgezet kan worden voor de infrastructuur voor energietransitie projecten.

In het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel zijn verschillende initiatieven opgestart om de hele keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verstevigen. Met het interbestuurlijk programma is het de ambitie van het Rijk, provincies en gemeenten dat de omgevingsdiensten klaar zijn om ook een essentiële rol te pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat. Veel versnellingsopties die voortkomen uit deze verkenning (denk bijvoorbeeld aan kennisuitwisseling, arbeidsmarktcampagne) hebben een directe koppeling met het interbestuurlijk programma. Dit programma heeft daarom ook een positieve uitwerking op de snelheid van vergunningverleningstrajecten.

² Kamerstukken II 2021/22, 33118, nr. 237.

Inhoud

Samenvatting

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Probleemstelling	1
1.3	Scope	2
1.4	Methodiek	3
1.5	Leeswijzer	3
2	Werkwijze vergunningverlening en praktijkervaringen	4
2.1	Beschrijving proces op hoofdlijnen	4
2.2	Participatie	6
2.3	Vooroverleg	6
2.4	Indienen van de aanvraag	7
2.5	Beoordelen van de officiële aanvraag	8
2.6	Ontwerpbeschikking	8
2.7	Definitieve beschikking	8
2.8	Dwangsom bij niet tijdig beslissen	9
2.9	Procesbeschrijving milieueffectrapport	9
2.10	Praktijkervaringen	10
2.11	Complexiteit van het speelveld	10
2.12	Samenwerking	10
2.13	Doorlopen van het proces	10
3	Versnelling	11
3.1	Opties voor versnelling in het huidig instrumentarium	11
3.1.1	Crisis- en herstelwet	11
3.1.2	Coördinatieregeling	11
3.1.3	Vergunning op hoofdlijnen	12
3.2	Opties voor versnelling onder toekomstig instrumentarium	12
3.2.1	Ow in algemene zin	12
3.2.2	Coördinatie onder de Ow	13
3.2.3	Projectbesluit	13
3.2.4	Repower EU	14
4	Analyse van versnellingsmogelijkheden	15
4.1	Belangen en samenwerking	15
4.2	Strategisch inrichten vergunningen proces	16
4.3	Kennis en ontwikkeling	16
4.4	Versnellingsopties per fase	17
5	Conclusies	19
5.1	Aantrekken van personeel	19
5.2	Vergroten van de kennis	19
5.3	Vereenvoudigen van de procedure	20

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De regering zet in het coalitieakkoord een duidelijke koers uit richting groene industriepolitiek. Het is haar ambitie om in de kopgroep van Europa te zitten met de transitie naar een groene en circulaire industrie; onder andere door middel van stevige, bindende maatwerkafspraken. Deze maatwerkafspraken worden gemaakt met de twintig grootste CO₂-uitstoters met als doel te verduurzamen door gebruik te maken van nieuwe duurzame energiebronnen. Daarnaast worden afspraken gemaakt over het langjarig, blijvend en binnen Nederland investeren in opleidingen, goed werkgeverschap en de kwaliteit van de leefomgeving.

Voordat de nieuwe duurzame energiebronnen benut kunnen worden, moeten productieprocessen aangepast worden. Daarvoor moeten bestaande vergunningen worden gewijzigd of zijn nieuwe vergunningen nodig. Ook zijn vergunningen nodig voor de aanleg en wijziging van de energie-infrastructuur. Ter uitvoering van het de eerste motie Erkens/Boucke³ is in samenspraak met bevoegde gezagen onderzocht hoe de doorlooptijden van vergunningen aanzienlijk verkort kunnen worden. Dit is het eerste deel van de motie. Het tweede deel van de motie krijgt een plaats in de *joint letters of intent* en de daaropvolgende bindende maatwerkafspraken.

Het voorliggende document bevat de resultaten van deze verkenning.

1.2 Probleemstelling

In Nederland zijn voor (veranderingen van) activiteiten binnen inrichtingen vergunningen nodig, tenzij er voor de betreffende activiteit algemene regels gelden. Er gelden veelal (nog) geen algemene regels voor productieprocessen die gebruik maken van duurzame energiebronnen.

Uit de motie en de kamerbrief 'Verantwoord omgaan met veiligheid en gezondheid in de energietransitie'⁴ volgt dat het wegnemen van belemmeringen bij vergunningverlening kan bijdragen aan de energietransitie.

De motie die aanleiding is voor deze verkenning heeft betrekking op de twintig grootste uitstoters van CO₂. Gedeputeerde Staten van de provincies zijn veelal het bevoegd gezag voor de vergunning. De vergunningaanvraag wordt behandeld door omgevingsdiensten.

Vergunningenprocedures liggen vast in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De bepalingen van de Wabo en Wro vervallen op het moment dat het stelsel Omgevingswet in werking treedt.

Er is bij de bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en bedrijven nog weinig ervaring met vergunningvoorschriften voor productieprocessen met duurzame energiebronnen. In deze verkenning wordt onderzocht welke versnellingsmogelijkheden in het huidige en voorziene juridisch stelsel mogelijk zijn.

³ Kamerstukken II 2021/22, 29826, nr. 137.

⁴ Kamerstuk 32813, nr. 1113

1.3 Scope

Deze verkenning gaat over het vergunningstraject vanaf het eerste contact tussen het bedrijf (aanvrager) en de betreffende omgevingsdienst tot en met het moment dat de vergunning onherroepelijk is. Daarnaast zijn voor een aantal (onderdelen van de) vergunningen waterschappen en Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de vergunningverlening. Ook kunnen zij een adviesfunctie vervullen voor de waterparagraaf van de Wabo. Voor de bedrijven waarover we het hier hebben, zullen meerdere vergunningen verleend moeten worden en kan tevens een wijziging van ruimtelijk kader nodig zijn om de energietransitie mogelijk te maken.

Deze verkenning ziet op vergunningverlening op grond van de Wabo (o.a. bouw, milieu, bestemmingsplan). Milieueffectrapportage kan onderdeel zijn van de procedure en valt daarom ook binnen de scope. De Crisis- en herstelwet is ook opgenomen in de scope omdat deze wet ingesteld is voor het realiseren van versnelling. De Omgevingswet (Ow) komt in de plaats van de diverse wetten in de fysieke leefomgeving. Het stelsel Ow valt binnen de scope van deze verkenning.

Vergunningen die vallen onder deze scope worden voorbereid volgens de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Awb. Hierop ligt dan ook de nadruk in deze verkenning.

Naast de vergunningen op de bedrijfslocatie zijn er voor de energietransitie ook buiten de bedrijfslocatie veranderingen in de fysieke leefomgeving nodig. Te denken valt aan de verzwaring van het elektriciteitsnet of het realiseren van een waterstofinfrastructuur. De ontwikkelingen 'buiten de poort' en de daarbij horende vergunningen vallen buiten de scope van deze verkenning.

De commissie van Aartsen heeft in 2021 advies uitgebracht over de mogelijkheden om milieutoezicht, handhaving en vergunningverlening te versterken⁵. De commissie Van Aartsen adviseert om binnen het bestaande stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen. Deze verbetering krijgen vorm in het interbestuurlijk programma 'Versterking VTH-stelsel'⁶.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 22343 nr. 295.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 22343 en 28663, nr. 336.

1.4 Methodiek

Om inzicht te krijgen in versnellingsmogelijkheden in huidig en voorzien juridisch kader zijn naast een bureaustudie ook acht semigestructureerde interviews afgenomen. Zeven met het bedrijfsleven en één met een omgevingsdienst. Doel van deze interviews was om terugkerende beelden over belemmeringen in het vergunningenproces naar boven te halen. De interviewbeschrijvingen zijn opgenomen in bijlage A. In het kader van wederhoor is het conceptrapport gedeeld met alle geïnterviewden.

1.5 Leeswijzer

Deze verkenning bestaat uit vijf hoofdstukken. Na deze inleiding beschrijft hoofdstuk 2 het proces van vergunningverlening en analyseert de praktijkervaringen. Het laat zien hoe de vergunningverlening nu werkt en hoe bedrijven dit ervaren. De hoofdstukken daarna benoemen de mogelijkheden om de vergunningverlening te versnellen. In hoofdstuk 3 worden de mogelijkheden met het huidige en het voorziene juridisch instrumentarium uiteengezet. Hoofdstuk 4 beschrijft per fase welke mogelijkheden er zijn om het proces van vergunningverlening te versnellen. Ten slotte volgen in hoofdstuk 5 de conclusies.

2 Werkwijze vergunningverlening en praktijkervaringen

Dit hoofdstuk heeft als doel inzicht te geven in vergunningverleningsprocedures en ervaringen daarmee. Een vergunningverleningsprocedure is in verschillende fases opgedeeld. Per fase is het huidig (Wabo) als toekomstig (Ow) recht omschreven. Ook wordt ingegaan op de coördinatieregeling, projectbesluitprocedure en de milieueffectrapportage (mer). In paragraaf 2.10 en verder volgen op hoofdlijnen de omschrijving van de praktijkervaringen.

2.1 Beschrijving proces op hoofdlijnen

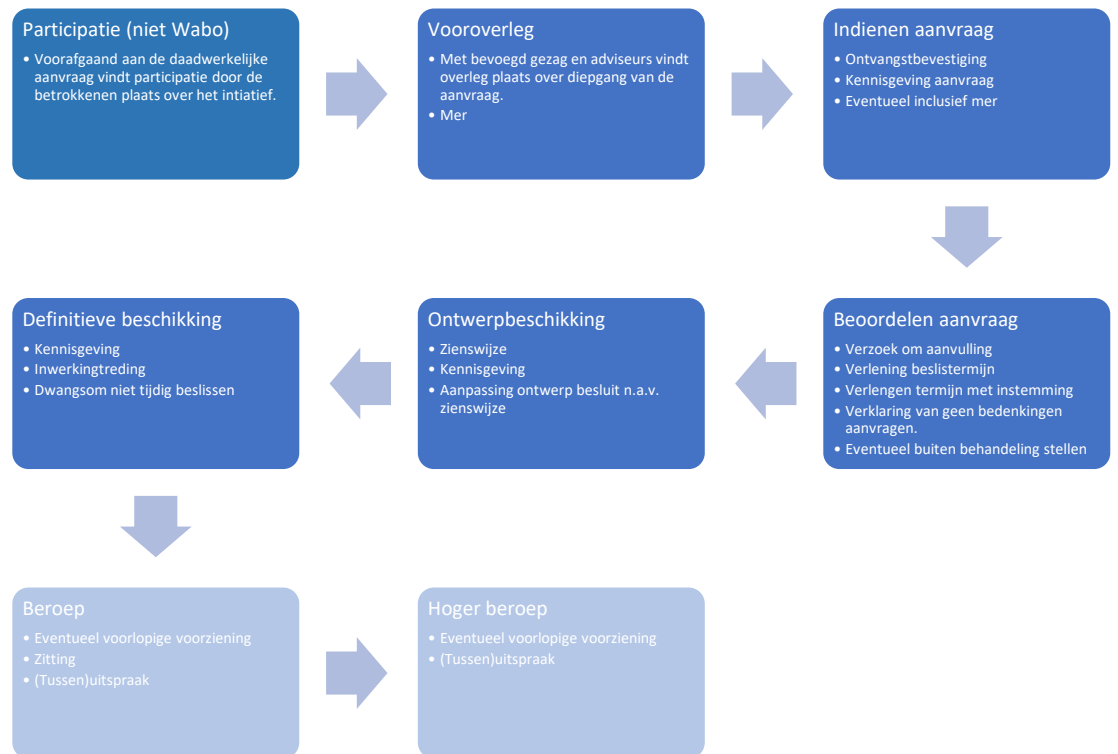
De meeste vergunningen in het kader van deze verkenning worden voorbereid met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Awb. Tussen het moment van aanvraag en beschikking mag in beginsel niet meer dan 26 weken zitten. Het kan effectief zijn om gebruik te maken van andere procedures zoals de coördinatieregeling of het projectbesluit. Deze twee procedures worden nader uitgewerkt in de paragrafen 3.2.2 en 3.2.3.

2.1.1 *Wabo*

Het vergunningenproces bestaat uit zeven fasen onder de Wabo. Grafisch is dit proces weergegeven in figuur 1 op de volgende pagina. De stap participatie is onder de Wabo facultatief en daarom anders gekleurd. Voor het overzicht is bezwaar en beroep opgenomen in de figuur maar deze worden verder niet behandeld, gelet op de scope.

2.1.2 *Ow*

Onder de Ow blijft de hoofdregel dat de meeste vergunningen worden voorbereid met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Awb. Onder de Ow zijn er op het gebied van participatie wel enkele verplichtingen.



Figuur 1: Traject van vergunningverlening op aanvraag

2.2 Participatie

Eén van de doelen van participatie is om extra inzichten op te halen over de ontwikkeling die tot beter gedragen initiatieven kunnen zorgen.

2.2.1 Wabo

De Wabo bevat geen bepalingen omtrent publieksparticipatie. In het huidige juridische stelsel is dit een stap die vrijwillig kan worden uitgevoerd.

2.2.2 Ow

In de Omgevingswet is participatie in enkele gevallen verplicht maar in beginsel vormvrij. Het kan variëren van een informatieavond of een brief met informatie in de brievenbus tot een uitgebreide inspraak op het initiatief. Decentrale overheden kunnen participatiebeleid opstellen om de vormvrijheid van participatie richting te geven.

Of participatie is uitgevoerd is een aanvraagvereiste bij de vergunning. Indien een omgevingsplan gewijzigd moet worden ontstaat bij het bevoegde gezag een verplichting tot het uitvoeren van participatie en een motiveringsplicht.

2.3 Vooroverleg

2.3.1 Wabo

Om een vergunningaanvraag goed voor te bereiden, bieden de meeste omgevingsdiensten de aanvrager de mogelijkheid van een vooroverleg. Een vooroverleg biedt de mogelijkheid om af te stemmen over de te volgen procedure (vergunning, coördinatie, projectbesluit etc.), welke informatie aangeleverd moet worden, welke documenten nog actueel en/of geactualiseerd moeten worden. Het vooroverleg biedt de omgevingsdienst de gelegenheid zich qua capaciteit ook voor te bereiden op een grote aanvraag. Vooroverleg is niet wettelijk voorgeschreven. Toch is het een belangrijk onderdeel van het proces van vergunningverlening.

Vooroverleg kan maanden en soms jaren in beslag nemen. Hoeveel tijd vooroverleg in beslag neemt, hangt af van de complexiteit van de voorziene aanvraag. Het vooroverleg vindt plaats buiten de termijnen als opgenomen in de Awb. Bij goed vooroverleg gaat de kwaliteit van de formele aanvraag omhoog. Hierdoor kan voorkomen worden dat gedurende het proces om aanvulling moet worden gevraagd en een termijn moet worden opgeschort. Bij het vooroverleg zijn in optimale situatie ook adviseurs en ketenpartners, zoals de veiligheidsregio, het waterschap en interne vakafdelingen betrokken (hierna adviseurs). Hierdoor is de aanvraag breed bekend en kan vooruitlopend op de aanvraag al geadviseerd worden. Het vooroverleg helpt om kennisuitwisseling tussen aanvrager en overheid te stimuleren.

2.3.2 Ow

Onder de Ow blijft het vooroverleg niet wettelijk voorgeschreven. Doordat meer mogelijkheden bestaan om vergunningen afzonderlijk aan te vragen (onlosmakelijkheid vervalt) en het noodzakelijk kan zijn om decentrale regels te wijzigen zal het vooroverleg onder de Ow nog belangrijker worden.

2.4 Indienen van de aanvraag

2.4.1 Wabo

Via het OmgevingsLoketOnline (hierna: OLO) wordt de aanvraag digitaal ingediend bij het bevoegd gezag. Het OLO maakt gebruik van E-herkenning en digitale formulieren. Deze formulieren zijn gebaseerd op de indieningsvereisten zoals opgenomen in de Omgevingsregeling. De aanvraag komt dan terecht bij het bevoegd gezag en wordt automatisch doorgestuurd naar de omgevingsdienst. Zodra de aanvraag is ingediend, ontvangt de aanvrager een ontvangstbevestiging. Deze wordt automatisch gegenereerd. Vanaf het moment van de ontvangstbevestiging start de procedure formeel.

2.4.2 Ow

Onder de Ow wordt de aanvraag ingediend via het nieuwe Omgevingsloket, onderdeel van het DSO. Het Omgevingsloket kent veel gelijkenissen met het OLO. Doordat de Ow uitgaat van activiteiten in plaats van inrichtingen, is de zoek- en aanvraagfunctionaliteit anders ingericht en moeten de aanvragen voor vergunningen per activiteit worden ingediend. De aanvrager kan ook beslissen om voor meerdere activiteiten tegelijk een vergunning aan te vragen. De aanvraagvereisten volgen uit de Omgevingsregeling en - voor zo ver van toepassing - uit de decentrale regelgeving zoals vastgesteld door de decentrale besturen.

2.5 Beoordelen van de officiële aanvraag

Procesmatig is deze stap onder de Wabo en de Ow identiek. Daarom is in deze fase geen onderscheid gemaakt tussen huidig en voorzien recht.

Deze fase is die van het inhoudelijk beoordelen en bevat vier stappen. 1) Het beoordelen van de juiste procedure, 2) beoordelen op volledigheid, 3) verzoeken om aanvulling en 4) inhoudelijk beoordelen.

De eerste stap is het bepalen welke procedure gevolgd moet worden. Met de formeel ingediende stukken moet namelijk getoetst worden of inderdaad de in het vooroverleg afgestemde procedure gevolgd kan worden.

Direct aansluitend vindt de beoordeling plaats of de aanvraag volledig is. In geval van onvolledigheid wordt de aanvrager verzocht om aanvulling te doen. De procedure wordt opgeschort tot het moment van ontvangst van de aanvulling. Goed vooroverleg kan voorkomen dat het bevoegd gezag ingevolge artikel 4.5, eerste lid, onderdeel c, en derde lid, Awb de aanvraag buiten behandeling laat, totdat de aanvrager de voor de behandeling van de aanvraag benodigde gegevens heeft aangeleverd.

Als de aanvraag volledig is, vindt een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag plaats. Hierbij worden ook de adviseurs betrokken. Ook nu kan blijken dat aanvullende informatie noodzakelijk is en kan opnieuw om aanvulling worden gevraagd. Dit schort de beslistermijn op.

Zowel onder het huidige recht als onder de Ow kan de beslistermijn verlengd worden. Binnen de eerste acht weken van de procedure kan het bevoegd gezag de termijn verlengen met zes weken als de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft.

Na de eerste acht weken kan de termijn worden verlengd als: de aanvrager instemt met uitstel, de vertraging wordt veroorzaakt door de aanvrager, of als er sprake is van overmacht voor het bevoegd gezag.

Na de inhoudelijke beoordeling kan als niet-wettelijk voorgeschreven actie een concept-ontwerpbeschikking opgesteld worden. Dit concept wordt voorgelegd aan de aanvrager. In de regel worden hier een aantal gesprekken over gevoerd. De doorlooptijd van deze stap verschilt van geval tot geval. Met deze stap kan voorkomen worden dat de aanvrager een zienswijze op de formele ontwerpbeschikking indient. Dit scheelt tijd. De concept ontwerpbeschikking wordt uiteindelijk omgezet in een ontwerpbeschikking.

2.6 Ontwerpbeschikking

Procesmatig is ook deze stap onder de Wabo en de Ow identiek en wordt ook hier geen onderscheid gemaakt tussen huidig en voorzien recht.

Nadat de aanvraag is beoordeeld, de adviezen zijn ontvangen, en eventueel een concept van de ontwerpbeschikking aan de aanvrager is voorgelegd, wordt de ontwerpbeschikking opgesteld. Dit ontwerp bevat kort gezegd de overweging waarom wel of niet tot vergunningverlening wordt overgaan en de daarbij horende voorschriften. Het besluit moet zorgvuldig worden opgesteld en goed worden gemotiveerd. Daarbij moet worden aangegeven hoe alle betrokken belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

De ontwerpbeschikking wordt ter inzage gelegd. Hiertegen kunnen binnen zes weken zienswijzen worden ingebracht door eenieder. De tijd die het verwerken van die zienswijzen in beslag neemt, is zeer verschillend en hangt af van de hoeveelheid en de inhoud ervan. Het is de taak van het bevoegd gezag om de zienswijze te bestuderen en te laten meewegen. Dit kan leiden tot aangepaste voorschriften en/of overwegingen in de vergunning of tot een herzien ontwerp.

2.7 Definitieve beschikking

2.7.1 Wabo

Na het verwerken van de zienswijzen en adviezen op de zienswijzen wordt de definitieve vergunning verleend en wordt deze gepubliceerd. Onder het huidig recht treedt een vergunning in werking zes weken nadat de vergunning is verleend.

2.7.2 Ow

Onder de Omgevingswet is de hoofdregel dat de vergunning en dag na de dag van bekendmaking in werking treedt. Het bevoegd gezag kan in de omgevingsvergunning bepalen dat die in werking treedt met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag van bekendmaking. Indien een voorlopige voorziening wordt ingediend binnen de termijn dan moet de uitspraak worden afgewacht.

Een vergunning is pas onherroepelijk op het moment dat geen rechtsmiddelen meer kunnen worden aangewend en hij in kracht van gewijsde is gegaan. Daarom wachten bedrijven veelal tot dat moment voordat daadwerkelijk gestart wordt met de activiteit, omdat financiering vaak van deze onherroepelijkheid afhangt.

2.8 Dwangsom bij niet tijdig beslissen

Zowel onder de Wabo als onder de Ow kan een aanvrager vanaf het moment dat de termijn van 26 weken (inclusief de eventuele verlenging) is verlopen en er nog geen definitieve beschikking is, het bevoegd gezag in gebreke stellen. Hiermee wordt het bevoegd gezag gedwongen om zo spoedig mogelijk een besluit te nemen.

Twee weken na het in gebreke stellen volgt een dwangsom. Er geldt een maximum van 42 dagen en een bedrag van € 1.442. Het bevoegd gezag moet een beslissing nemen over de hoogte van de dwangsom waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

2.9 Procesbeschrijving milieueffectrapport

2.9.1 Wabo

Voor aanvragen van vergunningen die belangrijke nadelige effecten voor het milieu kunnen hebben, moet een milieueffectrapport (mer) worden opgesteld of een -beoordeling worden gedaan.

Milieueffectrapportage (mer) is een instrument dat is bedoeld als ondersteuning van de besluitvorming door het bevoegd gezag. In een milieueffectrapport worden verschillende alternatieven en hun milieueffecten beschreven om te komen tot een gemotiveerd besluit waarbij de milieueffecten zijn meegewogen. Het bevoegd gezag moet in de toelichting bij de definitieve beschikking ingaan op de inhoud van het milieueffectrapport en de daarin beschreven alternatieven, de zienswijzen op het milieueffectrapport, het advies van de Commissie m.e.r. (indien van toepassing) en de geplande maatregelen om aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden, te voorkomen of te beperken en, indien mogelijk, te compenseren. Voor meer informatie over het proces van de milieueffectrapportage wordt verwezen naar de Handreiking milieueffectenrapportage⁷.

De mer is niet specifiek voor Nederland. De mer is verankerd in twee EU-richtlijnen⁸ waarbij voor deze verkenning alleen de mer-richtlijn (project-mer) relevant is. Omdat dit een Europeesrechtelijke verplichting betreft, kan deze stap niet worden overgeslagen. De verwachting is dat veel van de projecten die uitgevoerd worden bij de twintig grootste CO₂ uitstoters mer-plichtig zijn bij oprichting. Als het alleen gaat om wijzigingen of uitbreidingen, kan in voorkomende gevallen een mer-beoordeling van toepassing zijn, afhankelijk van de verwachte milieueffecten wordt dan bepaald of een milieueffectrapport gemaakt moet worden.

2.9.2 Ow

Onder de Omgevingswet zijn er enkele veranderingen in de procedures voor de mer-plicht en voor de mer-beoordeling voorzien. Deze veranderingen zijn niet relevant voor deze verkenning.

⁷ [Procedurehandleiding](https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/procedurehandleiding/),

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/procedurehandleiding/>

en [Handreiking milieueffectrapportage](https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/praktijkhandreiking/),

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/praktijkhandreiking/>

⁸ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

Richtlijn 2011/92/EU, 13 december 2011, betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (codificatie).

2.10 Praktijkervaringen

Uit de afgenomen interviews zijn drie thema's naar voren gekomen: 'complexiteit van het speelveld', 'samenwerking' en 'doorlopen van het proces'. Deze thema's worden in de volgende paragrafen verder uitgediept.

2.10.1 *Complexiteit van het speelveld*

Bij de beschreven casussen zijn vaak meerdere vergunningen noodzakelijk. Dit heeft tot gevolg dat ook meerdere overheden en verschillende omgevingsdiensten in de uitvoering betrokken zijn. Goede procesregie, met gezamenlijke verplichting van bedrijfsleven en overheid, kan helpend zijn zoals blijkt uit een casus om daadwerkelijk versnelling te realiseren.

2.10.2 *Samenwerking*

Uit de interviews zijn vier rode draden op het gebied van samenwerking te destilleren en allen samen te brengen tot het vooroverleg. In de interviews is veel gesproken over het vooroverleg. Het belang ervan wordt door alle partijen gevoeld, desondanks wordt een vooroverleg niet altijd gevoerd. Optimalisatie is mogelijk op het gebied van het strategisch kiezen voor de te volgen procedure, afstemming over de juiste kwaliteit en detailniveau van de aanvraag, regelmatig contact met het bevoegd gezag voorafgaand aan het vooroverleg. De ervaring vanuit de industrie is dat het bevoegd gezag geen onderscheid maakt tussen vergunningen ten behoeve van de energietransitie en normale vergunningen in de behandeling en prioritering.

2.10.3 *Doorlopen van het proces*

De belangrijkste rode draad op dit thema is het ontbreken van een landelijke werkwijze voor vooroverleg, advisering en gestructureerd doorlopen van het proces. Regionaal zijn er verschillende werkwijze en omgangsvormen. Dit is belemmerend voor een gelijk speelveld, het uitwisselen van ervaringen en kennis. Door de regionale verschillen ontstaat ook verschil in de inhoudelijke behandeling, wat effect heeft op de termijn waarbinnen een vergunning wordt verleend.

Beschikbare capaciteit en kennis bij zowel aanvrager als overheid over de inhoud en over het proces zijn ook een belangrijke rode draden uit alle gesprekken. Er bestaan (in)formele kennisnetwerken tussen omgevingsdiensten en bevoegde gezagen. Medewerkers van omgevingsdiensten krijgen niet allemaal de ruimte om deel te nemen aan deze kennisnetwerken omdat daar niet voldoende tijd en geld voor wordt gereserveerd. Vanwege de werkdruk hebben omgevingsdiensten niet altijd de mogelijkheid om hier mensen voor vrij te maken. Opvallend is dat kennis vooral binnen de eigen organisatie wordt gehaald en dat weinig gebruik wordt gemaakt van kennis en ervaring erbuiten.

3 Juridische versnellingsmogelijkheden

In voorgaande hoofdstukken is het proces van vergunningverlening en is de praktijk beschreven. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de versnellingsmogelijkheden onder het huidige en het toekomstige stelsel. Ook worden versnellingsmogelijkheden per fase in het vergunningverleningsproces omschreven.

3.1 Opties voor versnelling in het huidige instrumentarium

De huidige regelgeving biedt mogelijkheden om het proces van vergunningverlening in bepaalde gevallen te versnellen:

- een beroep op de Crisis- en herstelwet;
- de coördinatieregeling;
- het aanvragen van een vergunning op hoofdlijnen;

3.1.1 Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet is medio 2010 ingevoerd om projecten aan te jagen door de vergunningenprocedures te verkorten. De Crisis- en herstelwet regelt dat bij afgebakende projecten de beroepsprocedure wordt versneld door te voorkomen dat aanvullende gronden worden aangedragen en dat decentrale overheden kunnen opkomen tegen besluiten van de centrale overheid, en door ervoor te zorgen dat rechters binnen een kortere termijn uitspraak moeten doen. Zo bepaalt de Crisis- en herstelwet dat binnen 6 maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak wordt gedaan door de bestuursrechter. Tot slot is door de Crisis- en herstelwet de mer-procedure vereenvoudigd, doordat er geen beschrijving van alternatieven en advisering door de Commissie m.e.r. verplicht is. De bepalingen uit de Crisis- en herstelwet zijn nagenoeg allemaal in de Ow overgenomen en eerder al in de Awb verwerkt.

De Crisis- en herstelwet geeft ook de mogelijkheid om met tijdelijke experimenten te werken. De Crisis- en herstelwet kan niet worden gebruikt voor de 20 grootste vervuilers omdat met die wet niet kan worden afgeweken van Europeesrechtelijke verplichtingen. Hier wordt dus geen versnelling voorzien.

3.1.2 Coördinatieregeling

De coördinatieregeling uit de Wro geeft de mogelijkheid om meerdere vergunningstrajecten gelijktijdig te doorlopen door zo veel mogelijk gelijktijdig voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming toe te passen. Zowel het Rijk, de provincie als de gemeenten kunnen gebruikmaken van de coördinatieregeling.

Rijkscoördinatie vindt verplicht plaats bij bepaalde projecten, maar kan ook bij besluit van de minister van IenW (of een andere minister, met instemming van de beide kamers) plaatsvinden.⁹ In ieder geval moet het gaan om een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid. De besluiten worden gezamenlijk voorbereid volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De ontwerpbesluiten worden

⁹ Op grond van artikel 3.35, vijfde lid, Wro. - Energiecentrales met een capaciteit van ten minste 500 MW;

- Windparken met een capaciteit van ten minste 100 MW;

- Uitbreidingen van het landelijk hoogspanningsnet op een spanningsniveau van 220 kV of hoger;

- Mijnbouwwerken voor opslag van stoffen en daarbij behorende pijpleidingen;

- Uitbreiding van het landelijk gastransportnet met bepaalde hoeveelheden.

gezamenlijk ter inzage gelegd. Daardoor kunnen in één keer op alle gecoördineerde besluiten zienswijzen worden ingebracht. Na de vaststelling van de besluiten is beroep mogelijk bij de AbRvS. Deze behandelt de besluiten als ware het één besluit en doet binnen 6 maanden na ontvangst van het verweerschrift een uitspraak.

Deze coördinatiemogelijkheid kan ook bij verduurzaming van grote industriële bedrijven voor versnelling zorgen. In veel gevallen moet het grootste deel van de vergunningen rond zijn voordat een bedrijf een finale investeringsbeslissing neemt. De coördinatieprocedure voorkomt dat losse procedures uit de pas gaan lopen en daarmee voor vertraging zorgen.

3.1.3 Vergunning op hoofdlijnen

Een volgend versnellingsinstrument is het aanvragen van een vergunning op hoofdlijnen. Dit is een vergunning waarbij de maximale omvang van een project bekend is, maar de daadwerkelijke uitvoering nog niet. Bij infrastructurele projecten wordt het hierdoor mogelijk om sneller een aanvraag te kunnen indienen, namelijk bij het voorontwerp en niet pas bij het technisch ontwerp¹⁰. Voor de 20 grootste CO₂-uitstoters is het de vraag of dit instrument succesvol toepasbaar is. In veel gevallen zal voor een vergunningaanvraag ook een milieueffectrapportage benodigd zijn. Het detail dat daarbij hoort, sluit niet aan op de vergunning op hoofdlijnen.

3.2 Opties voor versnelling onder toekomstig instrumentarium

Met de voorziene inwerkingtreding van de Ow en het EU-voorstel REpower ontstaan nieuwe juridische versnellingsmogelijkheden. In deze paragraaf worden de volgende versnellingsopties behandeld: Ow in algemene zin, coördinatie onder de Ow, het projectbesluit en tot slot REpower EU.

3.2.1 Ow in algemene zin

Waar bij de Wabo vooral is ingezet op het samenvoegen van vergunningprocedures en toestemmingen, gaat de Ow uit van vier verbeterdoelen, waaronder 'snellere besluitvorming'.

De Ow gaat uit van activiteiten waardoor de aanvrager bijna volledig vrij is in de volgorde van het aanvragen van vergunningen per activiteit. De aanvrager kan ook alle activiteiten integraal opnemen in een aanvraag.

Onder het huidige juridisch kader is de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet van toepassing bij een wijziging van de omgevingsvergunning milieu als deze wijziging geen andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. Onder de Ow wordt de mogelijkheid om hier gebruik van te maken verruimd. Een wijziging die naar het oordeel van het bevoegd gezag geen significante nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid of het milieu kunnen voorbereid worden met de reguliere procedure. Voor de twintig bedrijven waar deze verkenning voor geldt zal dit vooral relevant zijn als na de grote bedrijfswijziging nadien nog kleinere wijzigingen doorgevoerd moeten worden. Daadwerkelijke versnelling van het vergunningsproces voor de energietransitie wordt hiermee dus niet behaald.

¹⁰ Een voorbeeld is de uitspraak ECLI:NL:RVS:2014:2354 waarbij voor een windturbine de maximale tiphoogte, rotordiameter en ashoogte zijn vastgelegd, maar waarbij het exacte model nog niet bekend was.

Ook de regeling voor de mer is in de Ow opgenomen. Het verplichte toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. over het milieueffectrapport is afgeschaft voor alle projecten. De gedachte is dat het bevoegd gezag per milieueffectrapport zelf bepaalt of het een advies nodig heeft. Het doel van het afschaffen is niet het versnellen van de besluitvorming, maar het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming bij het bevoegd gezag. De verwachting is dat deze wijziging tot een snellere besluitvorming leidt. Doordat procedures kunnen worden gestart tegen een vergunning waaraan een procedureel of motiveringsgebrek kleeft, kan het bewust vragen van advies aan de Commissie m.e.r in sommige gevallen als versnellingsoptie gezien worden. Daadwerkelijke versnelling van het vergunningsproces voor de energietransitie wordt hiermee dus niet behaald.

3.2.2 Coördinatie onder de Ow

Onder de Ow worden de specifieke rijkscoördinatieregeling uit de Wro en de coördinatieregelingen uit de andere sectorale regelgeving geharmoniseerd.¹¹ Dit betekent dat een gebundelde voorbereiding, één coördinerend bestuursorgaan en rechtsbescherming ontstaat. Dit kan voor versnelling zorgen. De nieuwe coördinatieregeling kan vrijwillig of verplicht worden toegepast.¹² Toepassing geven aan een vrijwillig coördinatiebesluit kan van geval tot geval worden afgewogen.

Onder de Ow is gefaseerde gecoördineerde besluitvorming mogelijk. Het aanvragen van de te coördineren besluiten hoeft niet langer gelijktijdig te gebeuren. Er kunnen dus verschillende opeenvolgende coördinatieprocedures plaatsvinden voor één project. Dit maakt het voor de 20 grootste CO₂-uitstoters gemakkelijker om in het geval van meerdere vergunningen, die aanvragen gespreid te doen. Deze coördinatieregeling kan kansrijk zijn voor de versnelling van de vergunningprocedure door het gebundeld behandelen van de rechtsbescherming.

3.2.3 Projectbesluit

Een van de kerninstrumenten van de Ow is het projectbesluit. Het projectbesluit vervangt het tracébesluit uit de Tracéwet, het inpassingsplan uit de Wro en het projectplan uit de Waterwet.

Het projectbesluit is bedoeld voor het realiseren van complexe projecten met een publiek en (inter)provinciaal belang. Dit (inter)provinciaal belang kan van toepassing zijn bij de energietransitie. Een projectbesluit kan met een eenduidige en uniforme procedure versnelling bieden door meerdere vergunningsaanvragen te clusteren bij één bevoegd gezag. Het projectbesluit is verplicht in door de wet aangewezen gevallen, of als dit op vrijwillige basis is overeengekomen. Het projectbesluit kan worden genomen door een minister (in beginsel in overeenstemming met de Minister van BZK), Gedeputeerde Staten of het dagelijks bestuur van het waterschap.

Het projectbesluit maakt het mogelijk om meerdere vergunningstrajecten te clusteren bij één bevoegd gezag. Waar met de coördinatieregelingen meerdere besluiten worden voorbereid, wordt bij het projectbesluit één besluit genomen. In dit projectbesluit kunnen regels opgenomen worden die gaan over het wijzigen van het omgevingsplan om het project mogelijk te maken. Ook de rijks- en decentrale vergunningplichten kunnen opgenomen worden in het projectbesluit.

¹¹ Deze coördinatieregeling wordt geregeld in een gewijzigde Afdeling 3.5 van de Awb.

¹² Bijvoorbeeld bij besluiten ter uitvoering van een projectbesluit of bij de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en voor een wateractiviteit waarvoor de verplichting geldt deze gelijktijdig in te dienen.

Door het integreren van deze toestemmingen in het projectbesluit kan ook het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving verschuiven naar het coördinerend bevoegd gezag van het projectbesluit. Rechtsbescherming is voorzien door onder andere rechtstreeks beroep bij de AbRvS. Deze laatste stap is zeker een versnelling in vergelijking met procedures waarbij eerst beroep bij een rechtbank moet worden ingesteld. Het projectbesluit kan kansrijk zijn voor versnelling en wordt vooruitlopend op de inwerkingtreding van de omgevingswet al toegepast bij één casus.

3.2.4 *Repower EU en noodverordening*

In 2022 heeft de Europese Commissie een beleidspakket gepubliceerd dat moet bijdragen aan het versneld loskomen van de afhankelijkheden van Russische fossiele brandstoffen en dat een versnelling van de energietransitie bewerkstelligt: het plan Repower EU. Op 18 november 2022 heeft de minister voor Klimaat en Energie de Kamer geïnformeerd omtrent de appreciatie van dit voorstel.¹³ Verdere onderhandeling op dit punt lopen nog waardoor dit niet direct als versnellingsmogelijkheid wordt aangemerkt. Tevens is er een noodverordening geapprecieerd om de energieproductie versneld te realiseren. De bedrijven binnen de scope van deze verkenning zijn vooral energiegebruikers.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3545.

4 Analyse van versnellingsmogelijkheden

Uit de voorgaande hoofdstukken volgt dat een aantal zaken de doorlooptijden van de vergunningverlening beïnvloeden. Uit de casusomschrijving zijn vooral organisatorische en cultuuraspecten naar voren gekomen, te weten een goede procesregie, uniforme werkwijze, uitwisseling van kennis en ervaringen en beschikbare capaciteit.

Ook het optimaal gebruik maken van het juridisch stelsel biedt versnellingsopties door bewust na te denken over het coördineren van besluiten.

Samenwerking, het strategisch inrichten van het proces en kennis en ontwikkeling zijn randvoorwaardelijk voor andere versnellingsmogelijkheden. Deze worden daarom eerst behandeld. Hierna wordt per fase in het vergunningproces nog andere versnellingsmogelijkheden benoemd.

4.1 Belangen en samenwerking

Bedrijven en overheden hebben in het kader van vergunningverlening verschillende belangen. Uiteindelijk hebben beide partijen wel dezelfde onderliggende behoefte; zekerheid, duidelijke en transparante besluitvorming.



Figuur 2: de belangen die bedrijven en bevoegde gezagen hebben bij snelle vergunningprocedures

De projecten en de noodzakelijke techniek zijn nieuw en niet eerder beproefd. De toenemende complexiteit vraagt om een actieve houding van de overheid, waarbij wel de grenzen van het haalbare in acht worden genomen¹⁴. Deze actieve houding van overheden zorgt ook voor een wijziging van werkwijze wij het bedrijfsleven, namelijk vroegtijdig het gesprek aangaan met de omgevingsdienst.¹⁵

¹⁴ Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing, Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. NSOB

¹⁵ Voorbeeld: het versnellingshuis. Dit initiatief brengt het bedrijf meteen in contact met Deltalinqs, havenbedrijf, bevoegd gezag (gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland), IenW, DCMR, RVO, EZK en innovationquarter (subsidieverstrekker namens Provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam).

4.2 Strategisch inrichten vergunningen proces

Voor de strategische inrichting van een concrete vergunningprocedure moet vooraf nagedacht worden over:

- welke vergunningen noodzakelijk zijn;
- of een vergunningaanvraag uit verschillende gecoördineerde aanvragen bestaat, of uit losse aanvragen;
- welke financieringsuitdagingen er zijn voor het bedrijfsleven waarmee in de temporisering van de procedure rekening gehouden kan worden.

De doorlooptijd van het vergunningsproces kan worden beperkt door snelle en regelmatige afstemming met ambtenaren en bestuurders. Goede afspraken, termijnbewaking en samenwerking met zowel interne als externe partijen zijn vereist om doorlooptijden te beperken. Een en ander kan in het vooroverleg worden besproken door tussen omgevingsdienst, bestuurders, adviseurs en aanvrager aanvullende afspraken te maken over de *governance*. Hiermee kan gerealiseerd worden dat men betrokken, aanspreekbaar en verantwoordelijk is voor de procesmatige voortgang. Knelpunten kunnen sneller opgeschaald worden waardoor vertraging wordt voorkomen. Deze governance-afspraken brengen geen verandering in de bestaande (bestuurlijke) verhoudingen.

In een van de omschreven casussen is deze afstemming als prettig ervaren en gaat dit naar alle waarschijnlijkheid een versnelling in de procedure van twee jaar opleveren. Dit strategisch nadenken is ook onderdeel van alle maatwerkafspraken.

4.3 Kennis en ontwikkeling

De energietransitie en complexe ruimtelijke ontwikkelingen vragen naast kennis over het vergunningenproces ook kennis over nieuwe techniek en de milieugevolgen van die nieuwe technieken alsook het actueel houden van die kennis.

De twintig grootste CO₂ uitstoters zullen gebruik maken van meerdere nieuwe technieken om hun emissies te beperken. De ervaring die wordt opgebouwd bij het behandelen van een vergunningaanvraag kan leiden tot versnelling van procedures bij andere vergunningaanvragen. Het is daarom zaak dat voldoende basiskennis beschikbaar is over de energietransitie en de technische processen maar ook dat uitwisseling van kennis en ervaring plaatsvindt tussen de verschillende omgevingsdiensten en het bedrijfsleven. Deze kennis moet niet alleen beschikbaar zijn bij de vergunningverleners maar ook bij adviseurs en de adviseurs van het bedrijfsleven.

Vanuit meerdere programma's, zoals het Interbestuurlijk programma VTH, wordt ingezet op het vergroten van kennisuitwisseling voor omgevingsdiensten. Een veelal aangedragen versnellingsoptie is om te werken met een rijksexpertpool die door omgevingsdiensten benaderd kan worden voor complexe vraagstukken.

Het is belangrijk dat vergunningverleners en adviseurs regelmatig met dit onderwerp te maken krijgen om snel en effectief te handelen. Het kan daarom wenselijk zijn om personeel uit te wisselen tussen omgevingsdiensten. Vanuit het interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel worden versteviging van kennisontwikkeling en de organisatie van een arbeidsmarktcampagne geïnitieerd. Extra aandacht voor de energietransitie op beide punten is opportuun. Kennisontwikkeling binnen omgevingsdiensten en bedrijfsleven vraagt dat de nieuwe opgaven ook een plaats hebben binnen het mbo, het hbo en de universiteit bij gerelateerde opleidingen.

Uit de casussen komt meermaals de oproep richting de rijksoverheid om te zorgen voor wetgeving waarmee pilots uitgevoerd kunnen worden. Op dit moment is EZK bezig met een verkenning naar een transitiewet waarin ook experimenteerbepalingen worden opgenomen. Omdat de totstandkoming van een wet tijd vergt en de vergunningsprocedures van de bedrijven waar het hier om gaat al op korte termijn starten, is dit niet in deze verkenning verder uitgewerkt.

4.4 Versnellingsmogelijkheden per fase

Op basis van de casussen en een juridische analyse zijn versnellingsmogelijkheden in kaart gebracht. In de volgende paragrafen worden per fase concrete versnellingsmogelijkheden besproken. Sommige versnellingsmogelijkheden werken door in meerdere fasen. Vanwege de leesbaarheid van het rapport zijn deze versnellingsmogelijkheden maar één keer weergegeven.

4.4.1 Participatie

Een gedegen participatietraject biedt geen garantie dat rechtsmiddelen niet worden aangewend. Versnelling in deze fase is dus eerder vertraging voorkomen dan sneller beschikken.

In het plan van aanpak *Versnellen processen en procedures woningbouw*¹⁶ zijn meerdere aanbevelingen gedaan omtrent participatie die aansluiten bij de beelden die naar voren zijn gekomen in deze verkenning.

4.4.2 Vooroverleg

Een versnellingsmogelijkheid betreft het goed inrichten van het vooroverleg. Bedrijven werken in meerdere regio's. De 20 grootste CO₂-uitstoters hebben met meerdere omgevingsdiensten te maken. Vanuit de omgevingsdiensten wordt sterk geïnvesteerd in kennis en kennisuitwisseling; dit gebeurt deels via het Interbestuurlijk programma 'Versterking VTH-stelsel'. Het is wenselijk om, omdat Gedeputeerde Staten veelal het bevoegd gezag zijn, in provinciaal verband tot een uniforme werkwijze van het vooroverleg te komen. Door het op eenduidige wijze vormgeven van het vooroverleg kunnen ook duidelijkere afspraken over financiering en capaciteit gemaakt worden tussen alle betrokkenen in het VTH-stelsel.

Tijdig vooroverleg geeft de mogelijkheid voor het bevoegd gezag en omgevingsdiensten om een strategische personeelsplanning op inhoud en capaciteit voor het behandelen van een aanvraag op te stellen. Hiermee wordt verzorgd dat specialisten tijdig en gedurende het gehele proces beschikbaar zijn. Hoe beter het vooroverleg hoe beter de kwaliteit van de aanvraag en hoe minder aanvullingen later op in het proces nodig zijn.

4.4.3 Indienen van de aanvraag

Bij het indienen van de aanvraag is er meestal contact tussen de aanvrager en de omgevingsdienst. In dit contact zitten regelmatig verbetermogelijkheden. Door goede inregeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet door het bevoegd gezag en goede bespreking in het vooroverleg kan worden voorkomen dat een ingediende aanvraag te lang bij het bevoegd gezag blijft liggen.

Hergebruik van de conclusies van oudere onderzoeksrapporten (voor zo ver mogelijk) scheelt voorbereidingstijd. Hoe hiermee wordt omgegaan, is een

¹⁶ het plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw (BZK) te raadplegen via: [Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

bestuurlijke afweging voor het bevoegd gezag. De omgevingsdiensten werken samen aan het vormgeven van een landelijke vergunningenstrategie waarin hier ook aandacht aan wordt gegeven¹⁷.

4.4.4 *Beoordelen van de aanvraag*

Rode draad is dat voorkomen moet worden dat elke omgevingsdienst het wiel opnieuw gaat uitvinden rond de energietransitie en de daarbij horende ontwikkelingen. Het is belangrijk dat er een bewuste afweging is van welke documenten aangeleverd moeten worden dan wel mogelijk later via voorschriften verbonden aan de beschikking. De fysieke leefomgeving is veelomvattend en niet altijd in papier te verwoorden. Daarom is het wenselijk dat een bezoek onderdeel is van de beoordeling, om strijdige adviezen te voorkomen. Sturing op tijdigheid van de benodigde externe advisering is een belangrijke versnellingsmogelijkheid. Voor deze sturing zijn meerdere instrumenten al beschikbaar. Zo biedt de doorlooptijdenconfigurator¹⁸ inzicht in alle processtappen en laat die zien tot wanneer uiterlijk advies kan worden uitgesteld.

Als een omgevingsdienst niet tijdig advies ontvangt van een derde partij, kunnen zij dit advies zelfstandig invullen. Dit kan versnelling opleveren. Voorwaarde is dat een omgevingsdienst voldoende kennis heeft over het betreffende onderwerp en er geen sprake is van een bindend advies (VVGB of advies met instemming afhankelijk van het juridisch kader).

4.4.5 *Ontwerpbesluit*

In deze fase is zorgvuldige belangenafweging belangrijk. Daarom is de meest kansrijke versnellingsoptie hier om te zorgen voor een landelijke redactie op voorschriften en het afwegingskader voor de energietransitie. Omgevingsdiensten hebben de Landelijke Redactie Standaardteksten Omgevingsvergunningen opgericht. Deze landelijke redactie stelt voorschriften en overwegingen op. Het is opportuun om deze landelijke redactie te verbreden naar de energietransitie.

In deze fase kan ook proceduretijd worden gewonnen wanneer aanvragers niet zelf een zienswijze op het ontwerpbesluit indienen. Dit vraagt dat het vooroverleg en de inhoudelijke beoordeling goed op elkaar aansluiten.

4.4.6 *Definitieve beschikking*

Meerdere verbeteropties in deze fase zijn al benoemd bij andere fasen. Op het gebied van de SDE++ subsidie zijn enkele verbetermogelijkheden benoemd. Deze zorgen niet voor een versnelling van de vergunningprocedure.

4.4.7 *Mer en EURepower*

Alle versnellingsmogelijkheden voor de mer zijn in het voorgaande als niet-kansrijk beoordeeld. Aangezien beleidsontwikkelingen op het gebied van EURepower zeer snel gaan kan dit bij een verder onderzoek naar versnellingskansen een onderwerp zijn waar in het vervolgproces toch aandacht aan moet worden besteed.

¹⁷ Deze zal aan de Tweede Kamer toegezonden worden wanneer deze gereed is.

¹⁸

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/ervaringen/praktijkverhalen/praktijkverhalen/doorlooptijdenconfigurator-ondersteunt/>

5 Conclusies

De vorige hoofdstukken hebben laten zien dat er opties zijn om vergunningsverleningsprocessen te versnellen. Het huidige juridische instrumentarium biedt hiervoor een aantal mogelijkheden, met name door het proces te stroomlijnen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies omschreven.

Een aanvrager en het bevoegd gezag hebben andere belangen maar een gezamenlijke behoefte in het snel, zorgvuldig en transparant doorlopen van het vergunningenproces.

De omgevingsdiensten staan aan de lat om een goed gemotiveerde en tijdige vergunning te realiseren waarbinnen alle aspecten van de fysieke leefomgeving integraal worden afgewogen. Een goede samenwerking met duidelijke kaders en rollen is daarom essentieel. Voorafgaand, tijdens en na het traject is samenwerking en eenduidige communicatie essentieel.

Op verschillende manieren is versnelling mogelijk binnen het huidige juridisch kader. Bedrijven moeten een kwalitatief goede aanvraag indienen, en omgevingsdiensten moeten beschikken over voldoende competente medewerkers om deze aanvragen te behandelen. Dit raakt aan de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Deze krijgen opvolging in het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel. Dit programma heeft daarom ook een positieve uitwerking op de snelheid van vergunningverleningstrajecten.

Naast het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel, ontwikkelen de omgevingsdiensten kennis en ervaring door de energietransitie en de verduurzaming van productieprocessen. De volgende opties kunnen verkend worden om te beoordelen of ze de druk op omgevingsdiensten kunnen verlichten: aantrekken van personeel, vergroten van de kennis en vereenvoudigen van de procedure.

5.1 Aantrekken van personeel

Alle sectoren kampen met schaarste aan personeel in het algemeen en aan personeel met kennis van de nieuwe technieken in het bijzonder. Binnen het interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel is een van de programmadoelstellingen om een arbeidsmarktcampagne op te zetten. Ook kan worden gedacht aan het aan het opzetten van tijdelijke (rijks)pools met medewerkers met bepaalde kennis, die rouleren tussen omgevingsdiensten.

5.2 Vergroten van de kennis

Omgevingsdiensten moeten beschikken over voldoende kennis om een aanvraag goed te kunnen beoordelen. Zij moeten kennis over aanvragen met andere omgevingsdiensten kunnen delen. Ook moet er actuele kennis zijn. Binnen het interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel wordt gewerkt aan een betere kennisdeling tussen de omgevingsdiensten. Dit vergt een goed studieaanbod voor bijscholing voor bestaande en startende medewerkers. De energietransitie brengt nieuwe opgaven en uitdagingen met zich mee, waarvoor in het hele vervolgonderwijs aandacht moet zijn. Het gebruik van experts van buiten de eigen

organisatie, het werken met standaarden en landelijke voorbeelden alsmede kwaliteits- en procescriteria op het gebied van opleiding kunnen een bijdrage leveren.

5.3 Vereenvoudigen van het proces

In de Wabo, Awb en straks de Ow zijn de afgelopen jaren procedures geoptimaliseerd. Binnen het huidige en voorziene wettelijke kaders zijn enkele maatregelen mogelijk om versnellingen te realiseren als deze optimaal gebruikt worden. Dit zit vooral in het strategisch nadenken over de instrumenten 'coördinatie' en 'projectbesluit'.

Ook decentraal zijn processen te vereenvoudigen. Een landelijke werkwijze voor het vooroverleg kan regionale verschillen wegnemen. Hierdoor kan in alle regio's op een vergelijkbare manier een vooroverleg gepland worden en kunnen dezelfde processtappen worden doorlopen. Zo ontstaat een meer gelijk speelveld binnen Nederland.

Bijlage A Casussen

In deze bijlage volgt een beschrijving van de semi-gestructureerde interviews die hebben plaatsgevonden. De geïnterviewde partijen zijn geanonimiseerd.

Projectbesluit voor verduurzaming staalproductie

Inleiding

Een staalbedrijf wil de staalproductie verder verduurzamen door staal te maken met behulp van waterstof. Om dit te realiseren wil het staalbedrijf de hoogovens, die op kolen draaien, vervangen door de Direct Reduced Iron-technologie. Dat is een technologie waarmee ijzer wordt gemaakt op basis van aardgas of waterstof, in combinatie met elektrische ovens. Deze technologie is minder belastend voor de omgeving en vervangt, samen met een E-oven, het hoogovenproces.

Vergunning, procedure en bevoegde gezagen

Het vergunningenproces voor deze wijziging zal naar verwachting plaatsvinden onder de Ow. De provincie overweegt een projectbesluit met coördinatie vast te stellen voor deze opgave. Hiermee wordt de planologische inpassing van dit initiatief geregeld, worden de vergunningen gecoördineerd en kan de doorlooptijd van het proces tot en met de onherroepelijke vergunning worden versneld omdat er bij een projectbesluit beroep in één instantie geldt. In het projectbesluit worden daarmee de bestemmingsplannen (onder de Ow: omgevingsplannen) aangepast waarvoor normaliter drie gemeenten bevoegd gezag zijn.

Daarnaast moet een mer worden opgesteld en zullen er omgevingsvergunningen, een natuurvergunning en een vergunning voor de lozingsactiviteit worden aangevraagd. De provincie is bevoegd gezag voor de natuurvergunning en de omgevingsvergunning. Rijkswaterstaat is bevoegd gezag voor de waterlozingsvergunningen. De omgevingsvergunning wordt afgegeven door een andere omgevingsdienst dan de natuurvergunning. De vergunning voor de lozingsactiviteit wordt afgegeven door Rijkswaterstaat. Doordat er sprake is van een projectbesluit, zullen de vergunningen gecoördineerd worden afgehandeld. De provincie is hiervoor het coördinerende orgaan.

Planning

De voorbereiding voor de vergunningaanvragen is in 2022 begonnen. In 2023 worden de voorbereidende stukken ingediend bij het bevoegd gezag. Het betreft dan bijvoorbeeld een Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Naar verwachting vraagt het staalbedrijf dan eind 2023 de vergunningen aan. Nadat de initiatiefnemer de aanvragen voor vergunningen heeft ingediend, worden deze door de bevoegde gezagen beoordeeld en gecoördineerd ter inzage gelegd, samen met het ontwerp-projectbesluit. Dat gebeurt in het derde kwartaal van 2024. Daarna worden de zienswijzen verwerkt en de definitieve vergunningen en het projectbesluit vastgesteld. Vervolgens start dan de beroepstermijn, mits de termijn niet wordt opgeschort door bijvoorbeeld een verzoek om aanvullingen. In 2025 behandelt de Raad van State de eventuele beroepen, waarna de vergunningen begin 2026 onherroepelijk kunnen zijn.

Samenwerking

Een projectbesluit, de vergunningen en de mer kennen verschillende processtappen die allemaal doorlopen moeten worden, waarbij de verschillende publieke en private spelers verschillende stappen moeten zetten. Omdat de vergunningentrajecten voor de realisatie van het groenstaalplan voor een belangrijk deel bepalend is voor de planning, wordt door de verschillende overheden gesproken over het te volgen proces. Het doel daarvan is het inrichten van een zo efficiënt mogelijk proces, waarbij de verschillende spelers ruim van tevoren weten wat van hen wordt verwacht. Overigens is dit geen garantie dat de ingediende aanvragen ook in behandeling kunnen worden genomen. Dat hangt af van de kwaliteit van de ingediende aanvragen. Dit is in lijn met de recent afgesloten *Expression of Principles* tussen het bedrijf en de verschillende overheden.

Om het proces ook de komende periode soepel te laten lopen, vindt iedere 2 weken een werkoverleg plaats tussen het bedrijf de bevoegde gezagen en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, waarbij in ieder geval wordt gekeken naar de voortgang van de verschillende stappen en indien nodig naar bijsturingsmogelijkheden.

Risico's

Er zijn een aantal voorwaarden om de planning te kunnen halen. De belangrijkste is dat het bedrijf tijdig een goed en compleet mer en een kwalitatief toereikende vergunningaanvraag indient. Anders schuift de planning meteen op. Voor de start van de projectbesluitprocedure is ook tijdig informatie van het bedrijf nodig over de plannen om tot goede vergunningen en een goed projectbesluit te komen. Aan overheidszijde is het voorwaardelijk dat er voldoende middelen en capaciteit met de juiste kennis, beschikbaar zijn om te kunnen inzetten.

Het bedrijf en de overheden hebben niet alle risico's die de doorlooptijd verlengen in de hand. Een moeilijke arbeidsmarkt en een langere beroepsprocedure bij de Raad van State liggen goeddeels buiten de eigen invloedssfeer.

Waterstoffabriek voor een energiebedrijf

Inleiding

Een groot energiebedrijf heeft een uitgebreide vergunningsaanvraag ingediend voor de bouw van een waterstoffabriek. De termijn die hiervoor staat is 26 weken.

Planning

Voor de bouw van een waterstoffabriek diende het bedrijf een aanvraag voor een omgevingsvergunning in bij het bevoegd gezag. De behandelperiode die stond voor de aanvraag was 26 weken. Echter, het traject voor vergunningverlening duurde twee jaar. In deze periode kwamen er steeds aanvullende vragen vanuit de vergunningverlener.

Samenwerking

Het bedrijf heeft periodiek contact op directieureniveau met de ambtelijke provinciale organisatie, vanwege de meerdere activiteiten die zij in de regio verrichten. Toch voorkwam het periodieke overleg niet dat de aanvraag tot vele aanvullende vragen leidden.

De vergunningverlener en vergunningsaanvrager belandden in een discussie over de compleetheid van de documenten. De vergunningsaanvrager gaf aan dat het met algemene vragen begon, maar later steeds gedetailleerdere gegevens wilde. Voor

het veiligheidsplan moesten de bouwtekeningen ingetekende brandblussers hebben, terwijl in de fase van de vergunning waren de bouwtekeningen nog niet op dit niveau uitgewerkt. Volgens het bouwbesluit is de vergunningsaanvrager vereist om die gegevens aan te leveren. Door de vergunningsaanvraag en ontwerpfase gelijktijdig te laten lopen, had tijd gewonnen kunnen worden. De vergunningsaanvrager gaf aan dat het elders mogelijk was om 3 maanden na de start van de bouw de gegevens over brandblussers aan te leveren. Wanneer deze ontwerptekeningen niet aangeleverd werden of niet voldeden aan de gevraagde kwaliteit zou de bouw stil gelegd worden.

Risico's

Uiteindelijk is na twee jaar de vergunning verleend. Door de opgelopen vertraging was het niet mogelijk om subsidie aan te vragen. Eén van de voorwaarden voor de subsidie was namelijk een verleende vergunning.

E-boiler voor een energiebedrijf

Inleiding

Een energiebedrijf deelde de casus van het voornemen om een e-boiler te plaatsen, waarmee het bedrijf warmte kan produceren.

Vergunning, procedure en bevoegde gezagen

Dit is een milieuneutraal proces. Binnen 8 weken werd de omgevingsvergunning verleend.

Planning

Voorafgaand aan de procedure heeft het bedrijf eenmaal gebeld over de aanvraag. Doordat het bevoegd gezag uitleg had ontvangen over de werking van de e-boiler en zag dat die milieuneutraal is, was het mogelijk om een behandeltermijn van 8 weken te hanteren. Deze vergunning werd door het bevoegd gezag binnen deze termijn afgegeven.

Samenwerking

De snelheid van de procedure kon bereikt worden doordat het bevoegd gezag op de hoogte was van de aanvraag voordat deze werd ingediend. In het telefoongesprek werd de aanvraag van de vergunning besproken en werd uitgelegd hoe het productieproces werkt en waarom dit milieuneutraal is. Het bevoegd gezag was ook van mening dat dit een milieuneutraal proces is. Wanneer er sprake is van een verandering die milieuneutraal is, wordt de behandeltermijn van 8 weken gehanteerd. Voor de uitgebreide procedure zou een termijn van 26 weken gelden. Aangezien het voor het bevoegd gezag en het bedrijf duidelijk was dat de aanvraagprocedure binnen een termijn van 8 weken kon worden behandeld, verliep de vergunningverlening snel. De omgevingsvergunning werd binnen 8 weken verleend.

Risico's

Door informeel contact kon de procedure bespoedigd worden. Het is dan van belang dat de vergunningverlener er ook mee instemt dat de wijzigingen milieuneutraal zijn. Wanneer dit het geval is, kan de procedure aanzienlijk verkort worden.

Provinciale coördinatieregeling voor een biomassacentrale

Inleiding

Een van de bedrijven waarmee gesproken is, is een chemisch bedrijf. Dit bedrijf richt zich op de fabricage van kunststofproducten. Het terrein bestaat onder meer uit acht fabrieken, een uitgebreide technologieafdeling en bedrijfsbrandweer. Het bedrijf heeft zich als doel gesteld om in 2025 het energiegebruik, de emissie van broeikasgassen en het watergebruik sterk te reduceren. Dit bereikt het bedrijf door onder andere restwarmte beter te gebruiken en de warmte uit verbranding van afvalproducten in te zetten. Op het fabrieksterrein wil het bedrijf met behulp van een biomassastoomketel de emissie naar nul brengen.

Vergunning, procedure en bevoegde gezagen

Voor de biomassastoomketel zijn omgevingsvergunning en een vergunning onder de Wet natuurbescherming nodig. De uitvoering van de omgevingsvergunning is belegd bij een omgevingsdienst; voor de vergunning onder de Wet natuurbescherming is dit belegd bij een andere omgevingsdienst. Het vergunningverleningstraject werd als provinciale coördinatieregeling gecoördineerd door de eerste omgevingsdienst – dit is een Brzo-omgevingsdienst.

Planning

Twee jaar geleden heeft het bedrijf een vergunningaanvraag ingediend. De procedure voor de omgevingsvergunning heeft 100 weken geduurd. De procedure voor de vergunning onder de Wet natuurbescherming was 2 tot 3 maanden eerder afgerond. Voorafgaande aan de vergunningsprocedure vond een startgesprek plaats bij beide omgevingsdiensten. Tussentijds is de aanvraag afgewezen, maar na het indienen van een nieuwe aanvraag die was voorzien van aanvullende informatie is de procedure weer opgepakt. Uiteindelijk is er buiten de termijn van 26 weken een definitieve beschikking afgegeven. Deze beschikking is recent afgegeven. De termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld is tijdens het interview nog niet verstreken, waardoor geen inzicht is in de verdere behandeling van beroep. Tegen de vergunning onder de Wet natuurbescherming, die eerder verleend is, is beroep aangetekend. De rechtbank heeft inmiddels al tweemaal verweer opgevraagd bij de omgevingsdienst. De kans is aanwezig dat vervolgens beroep wordt ingesteld bij de Raad van State.

Samenwerking

Tijdens het startgesprek uitte de omgevingsdienst al twijfels over biomassa. Deze houding bleef gedurende het gehele traject bestaan. Ondanks deze houding werd de aanvraag ontvankelijk verklaard. De omgevingsdienst gaf aan aanvullende vragen te hebben. De aanvullende informatie heeft het bedrijf aangeleverd. De omgevingsdienst had toegezegd om daarna direct over te gaan tot het afgeven van een beschikking. Echter, door het ontbreken van volledige gegevens over geluid is de aanvraag afgewezen. Gezien de intensieve samenwerking kwam dit als een verrassing voor het bedrijf. Rondom de afwijzing zijn er gesprekken geweest. Op directieniveau is met de omgevingsdienst gesproken. Er was gedurende het proces onduidelijkheid over oplevertermijnen van beschikkingen, wat tot frustratie heeft geleid.

Het bedrijf heeft zich er richting de provincie wel over uitgesproken dat het proces langzaam ging en dat het meer snelheid wilde.

Risico's

Volgens het bedrijf paste de aanvraag binnen het bestemmingsplan en kan het bedrijf aan alle voorwaarden voldoen. Het bedrijf merkt bij het bevoegd gezag een

angst voor procedures en belangengroepen. Het bedrijf wil dat het bevoegd gezag stelling neemt over het stikstofprobleem en over de vraag of het gebruik van biomassa een goede toepassing is.

Uiteindelijk zijn er 17 zienswijzen ontvangen, die de omgevingsdienst heeft besproken met het bedrijf. De omgevingsdienst heeft alle zienswijzen beantwoord en een paar wijzigingen doorgevoerd. Ook de gemeente heeft een zienswijze ingediend met het verzoek om de vergunning niet te verlenen. Politiek gezien ligt een biomassacentrale gevoelig.

Vanwege de langere termijn heeft het bedrijf tweemaal een ronde SDE++-subsidie gemist. Inmiddels is de procedure versoberd en is er sprake van inflatie, waardoor de investering wellicht te prijzig is. Door de tussentijdse afwijzing heeft het bedrijf voor deze ontwikkeling tweemaal bouwleges moeten betalen.

In theorie mag het bedrijf nu met de definitieve beschikking beginnen, maar eerst maakt het een analyse van de risico's omdat er een procedure loopt bij de rechtbank en de vergunning nog niet in kracht van gewijsde is gegaan. Ook moet het nog een jaar wachten op de nieuwe SDE++-ronde. De businesscase is niet meer sluitend vanwege de inflatie.

Revisievergunning voor een tankopslagbedrijf

Inleiding

Onder andere ten behoeve van de energietransitie is een bedrijf voornemens om een tankopslaglocatie uit de jaren 60-70 te moderniseren (door deze actualisatie kunnen ook andere stoffen worden opgeslagen en vindt verwarming van de tanks op een energiezuinigere manier plaats). Ook wordt de gelegenheid aangepakt om de verscheidene vergunningen te actualiseren door een aanvraag voor een revisievergunning in te dienen. Bij de aanvraag wordt tegelijk gekeken naar voorziene ontwikkelingen over een periode van vijf jaar.

Vergunning, procedure en bevoegde gezagen

Er is een omgevingsvergunning benodigd die voorbereid moet worden met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Het bevoegd gezag is de provincie en de aanvraag wordt gecoördineerd door een omgevingsdienst.

Bij dit project is ook een mer-beoordeling nodig. Het bedrijf heeft een vooroverleg geïnitieerd. Niet alle betrokken publieke partijen waren aanwezig.

Planning

In december 2020 is een conceptvergunningaanvraag ingediend. Het eerste vooroverleg had al plaatsgevonden in juni van dat jaar. De definitieve aanvraag is in februari 2021 ingediend. Tijdens het vooroverleg is meegedeeld dat er geen mer noodzakelijk is. Wel diende dit in het mer-beoordelingsbesluit, waarbij ook Rijkswaterstaat een formele beoordeling moest geven, te worden bevestigd. Na enkele maanden werd de aanvraag buiten behandeling gesteld vanwege het ontbreken van het mer-beoordelingsbesluit. Dit terwijl de meldnotitie voor de mer-beoordeling in januari (als concept in december) reeds was ingediend. In mei 2021 kwam het gevraagde mer-beoordelingsbesluit formeel op papier, waarna de aanvraag wederom werd ingediend. Hoewel er een vooroverleg en een tweede aanvraag werden ingediend, ontving het bedrijf enige maanden na het indienen van de aanvraag een brief waarin uitstel van de 26 weken termijn werd opgenomen vanwege de complexiteit van de situatie. Ruim een jaar later was de beschikking definitief. Er is geen bezwaar of beroep ingesteld tegen de beschikking.

Door vertraging van het proces is de investering nu uitgevoerd in het buitenland. Mogelijk was er meer milieuwinst te behalen als de ontwikkeling meteen in Nederland was gerealiseerd.

Samenwerking

De samenwerking tussen de aanvrager en de omgevingsdienst liep redelijk. De aanvrager ziet in dat de omgevingsdienst haar best deed, maar erg afhankelijk is van derden. Adviezen van externe adviseurs werden te laat opgeleverd. Er ontstond onduidelijkheid over oplevertermijnen.

Het ontbreken van capaciteit bij de externe adviseurs heeft tot aanzienlijke vertraging geleid. Omdat de ontwikkeling zich richt op een lange termijn, ontstond discussie over de fasering van voorschriften en naast elkaar lopende procedures (bijvoorbeeld vergunningverlening en handhaving). De aanvraag is begeleid door een externe adviseur van de kant van de aanvrager. Deze adviseur gaf aan dat regio's verschillend omgaan met het ontbreken van een mer-beoordelingsbesluit en dat dit niet altijd leidt tot buiten behandeling stellen van een aanvraag.

De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is door aanvrager niet ingezet, omdat de verwachting is dat dit de verhouding in de toekomst negatief gaat beïnvloeden.

Tussen het eerste contact en de definitieve beschikking zit twee jaar. Gedurende het proces heeft de aanvrager er meermaals aan getwijfeld of het aanvragen van een revisievergunning wel zo handig was. Terugkijkend op het proces blijkt dit voor de aanvrager wel de juiste beslissing te zijn geweest nu er meerjarig duidelijkheid is over de vergunde situatie en er doorontwikkeling mogelijk is. De twee aanvragen hebben in beginsel tot twee legesbeschikkingen geleid. Na bezwaar op deze beschikkingen is één legesbeschikking in de bezwaarfase ingetrokken.

Uiteindelijk is door overleg on site het vertrouwen tussen de verschillende diensten hersteld. De revisievergunning geeft duidelijkheid over waar het bedrijf zich de komende jaren naartoe wil ontwikkelen.

Risico's

Door de doorlooptijd is het mogelijk dat nieuwe inhoudelijke zaken in het proces van vergunningverlening komen, waardoor de behandeling langer gaat duren. Externe adviseurs hebben ook meermaals over onderwerpen geadviseerd waarvoor zij niet bevoegd zijn. Een voorbeeld was het waterschap dat advies gaf over welstandsonderwerpen. Het was niet duidelijk of de personen die betrokken waren bij het vooroverleg ook degenen waren die de vergunningaanvraag in behandeling zouden nemen. Het bedrijf ervaart in haar contact met verschillende omgevingsdiensten dat niet alle diensten het belang voelen van het vooroverleg in het proces. Een vooroverleg geeft ruimte aan de aanvrager voor het beperkt wijzigen van de plannen en biedt daardoor de optie tot een betere aanvraag.

De leges moeten vooraf betaald worden voor de bouwactiviteiten, dus voordat de ontwikkeling plaats vindt. Door de huidige financiële situatie is de businesscase beperkt haalbaar. Daardoor ontstaat de neiging om pas een aanvraag in te dienen als alle financiële seinen op groen staan. In de praktijk is dit lastig, omdat financiële beslissingen vaak worden genomen als er zicht is op een vergunbare activiteit. Een onzekere en langere proceduretijd betekent dat financiële beslissingen op zich moeten laten wachten. Hierdoor is ook nog maar beperkte bijsturing op het initiatief of de aanvraag mogelijk.

Door de vertraging in het proces is het projectteam dat de ontwikkeling mogelijk moest maken, op een ander project gezet. Het opstarten van een nieuw projectteam met voldoende (lokale) kennis vergt extra investeringen door het bedrijfsleven. Deze verborgen kosten zijn moeilijk in kaart te brengen, maar wel relevant.

Bij deze herontwikkeling is ook sanering van de grond door het havenbedrijf noodzakelijk. Er is een overeenkomst tussen bedrijf en havenbedrijf over de periode van saneren. Als de realisatie opschuift, heeft dit negatieve effecten op de snelheid en de kosteneffectiviteit van de in te zetten saneringsmaatregelen. Deze spin-off-effecten zijn lastig te betrekken in het vergunningenproces, maar ook wel relevant voor de snelheid van verduurzaming.

Persoonlijk contact en contact op de locatie heeft tot meer inzicht van de adviseurs van betrokken bevoegde gezagen geleid. Het is niet altijd mogelijk om een vergunning te beoordelen vanaf 'papier' alleen.

Behandelen vergunningaanvragen voor een complexe locatie

Inleiding

Gesproken is met een vergunningverlener die werkzaam is bij een Brzo-omgevingsdienst die vergunningen verleent voor een complexe chemische locatie bestaande uit meerdere bedrijven. Deze locatie beschikt over een koepelvergunning en valt onder het Brzo. De laatste tijd dient deze locatie meer aanvragen in ten behoeve van de energietransitie, bijvoorbeeld voor het vervangen van stoomketels door elektrische voorzieningen.

Vergunning, procedure en bevoegde gezagen

Het eerste contact tussen de aanvrager en de omgevingsdienst vindt nog voor het vooroverleg plaats. Hierbij worden projecten op hoofdlijnen besproken. Tussen bedrijfsleven en overheden en betrokken adviseurs is periodiek overleg. Afgestemde initiatieven tussen omgevingsdienst en aanvragers worden gepresenteerd in het periodiek overleg. Dit geeft alle overheden en adviseurs de ruimte om kennis te nemen van omvang, doel en gevraagde capaciteit bij de ontwikkeling.

Door de krapte in de arbeidsmarkt wordt het moeilijker om in vooroverleggen de conceptaanvraag volledig te toetsen. Nu wordt aangegeven dat in zo'n situatie ongeveer 90% van de aanvraag wordt beoordeeld en dat nadien eventuele aanvullingen toch nog gevraagd worden. Door hier open over te communiceren, ontstaat vertrouwen en inzicht bij alle partijen.

Planning

Worden het periodiek overleg tussen overheden en bedrijfsleven en het vooroverleg optimaal benut, dan is het goed mogelijk om de termijn van 26 weken te halen.

Een bijzondere casus is die van een vooroverlegsituatie die sinds 2017 loopt. Door een wisseling van behandelaars, zowel bij de overheid als de aanvrager, en aangescherpte verplichtingen voor Best Beschikbare Technieken (BBT) is uiteindelijk besloten om met een nieuwe conceptaanvraag te beginnen.

Er speelt veel in het bedrijfsleven waardoor steeds vaker ad-hoc aanvragen worden ingediend. Proceskennis over de wijze waarop vergunningen behandeld moeten worden is niet altijd aanwezig, waardoor de verwachting is dat een vergunning op zeer korte termijn kan worden verkregen. Deze ad-hoc aanvragen beperken ook de mogelijkheid van een goed vooroverleg.

Een ontwikkeling in het bedrijfsleven wordt langdurig voorbereid in de engineerfase. Vaak bestaan de fasen uit het verkrijgen van een financiële goedkeuring van het hoofdkantoor en daarna het aanvragen van de vergunning. Als er vroegtijdiger contact wordt opgenomen met omgevingsdiensten, kunnen aandachtspunten meegegeven worden in de engineerfase. Dit helpt omgevingsdiensten ook in de werkdruk, omdat een project dan gefaseerd kan worden beoordeeld. In uitzonderlijke gevallen kan het raadzaam zijn om de aanvraag al in te dienen voordat financiële goedkeuring is verkregen, zodat de realisatie snel kan volgen op de definitieve beschikking.

De termijn van 26 weken is er niet voor niets. Aan alle milieucompartimenten dient aandacht gegeven te worden en de milieucompartimenten moeten gemotiveerd worden in de considerans. Versnelling in de behandelfase kan negatief uitpakken in bezwaar/beroep als blijkt dat een beschikking niet afdoende is voorbereid en gemotiveerd.

Samenwerking

Door de bijzondere situatie van deze locatie zijn er vaak terugkerende adviseurs van aanvragers. Deze partijen zijn door het veelvuldige contact met de omgevingsdienst voldoende bekend met de lokale situatie, werkwijze en aandachtspunten. Adviseurs die minder vaak worden ingeschakeld of die nieuw zijn, hebben deze kennis niet. Dit heeft regelmatig geleid tot verkeerde en onvolledige aanvragen, met vertraging tot gevolg. Deze lokale situaties zijn ook niet altijd goed inzichtelijk in het OLO.

De externe adviseurs vanuit de overheid zitten veelal bij het periodiek overleg. De ambtenaar die aanwezig is bij het periodiek overleg of het vooroverleg is regelmatig een andere dan diegene die de vergunning voorbereidt. Dit hoeft geen probleem te zijn. Tot slot wordt de trend gesignaleerd dat adviezen over de vergunningvereisten verder reiken dan het wettelijk kader, doordat scherpere normen worden opgelegd.

Sommige adviseurs behandelen een casus alleen als er ook voldoende andere onderwerpen op de agenda staan (bijvoorbeeld bij de welstandscommissie). Ook zijn sommige adviseurs gebonden aan een vastgestelde frequentie van vergaderen (de gemeenteraad bij een verklaring van geen bedenkingen, oftewel VVGB). Deze adviseurs voelen minder urgentie bij een aanvraag, waardoor uitstel van aanlevering van het advies optreedt.

Sommige adviezen zijn bindend. Dan kan de behandelaar niet verder tot hij dat advies ook daadwerkelijk in bezit heeft. Op directieniveau wordt geëscaleerd als blijkt dat termijnen van advisering niet gehaald worden.

Sommige adviezen die overduidelijk geen milieurisico opleveren, vult de omgevingsdienst zelf in. Het adviesorgaan kan dan zienswijze indienen op de ontwerpbeschikking.

Bij de watervergunning ontstaat de coördinatieplicht voor een gelijktijdige behandeling van de watervergunning en de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu. Dit zijn formeel twee procedures en twee beschikkingen. Zonder gedragen urgentiebesef en voorbereiding kan de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu niet verleend worden. Zeker bij onderbezetting is dit een extra risico.

Risico's

Een omgevingsdienst is erg afhankelijk van interne en externe adviezen. Sommige adviezen zijn bindend en van andere adviezen kan worden afgeweken. Door de onderbezetting lopen deze adviezen vertraging op en leiden ze ook niet altijd tot een

inhoudelijke wijziging van het besluit. Adviezen die wel binnenkomen, reiken soms verder dan het wettelijk kader.

De inhoudelijke vormgeving van de regels kan leiden tot een vereenvoudiging van het proces, ook in relatie tot werkdruk. De chemielocatie is sinds kort voor de bouwvergunning welstandsvrij. Dit betekent dat er geen toetsing van de welstandscommissie meer nodig is. Hiermee wordt versnelling gerealiseerd doordat één advies minder nodig is. Met de komst van de Ow bestaat er meer decentrale mogelijkheid voor het vormgeven van de regels over de fysieke leefomgeving.

Een omgevingsvergunning vereist een integrale afweging. Hierdoor komen verschillende onderdelen bij elkaar. Zo kan het zijn dat zero emissie niet beter is dan een beperkte emissie. De manier om te komen tot zero emissie kan namelijk meer gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, zoals door de opslag van gevaarlijke stoffen als energiedragers. Het vraagt van de adviseurs om breder af te wegen wat wenselijk is.

De arbeidsmarkt is zeer krap. Mensen met ervaring zijn niet meer aan te trekken en veelal worden schoolverlaters of trainees ingezet. Het duurt enkele jaren voordat deze personen ook betrokken kunnen worden bij complexe vergunningverleningsprocessen. Opleidingen worden nu vaak aangeboden via private partijen. Politieke sensitiviteit en lokale kennis is lastig te trainen. Voor die aspecten volgt uitgebreide begeleiding tijdens het werk.

Chemisch recyclen door een chemisch bedrijf

Inleiding

Plastic kan op twee manieren worden gerecycled: mechanisch en chemisch. Mechanisch recyclen wordt toegepast bij de productie van bijvoorbeeld tuinstoelen en PET-flessen. Een nadeel bij deze methode is dat de kwaliteit van het plastic achteruitgaat. Bij chemisch recyclen worden de plastics teruggebracht naar de oorspronkelijke stoffen om ze opnieuw te kunnen gebruiken. De plastics worden door middel van pyrolyse omgezet tot een olie met daarin alle stoffen die als basis dienen voor het omvormingsproces. Vervolgens haalt de upgrader bepaalde stoffen uit de olie, zoals chlorides. In de volgende stap brengt de kraker de olie terug naar de oorspronkelijke stoffen. Voor deze activiteit is een omgevingsvergunning nodig.

Vergunning, procedure en bevoegde gezagen

Voor deze activiteit moest een omgevingsvergunning milieu en bouw worden aangevraagd.

Planning

Voordat de aanvraag in het OLO-loket werd ingediend, heeft het bedrijf gesproken met meerdere publieke instellingen: het ministerie van EZK, Rijkswaterstaat, de provincie, de gemeente en de omgevingsdienst. Het vooroverleg met de omgevingsdienst nam 7 tot 8 maanden in beslag. De aanvraag is officieel ingediend. In het vierde kwartaal van 2022 liep de vergunningsprocedure nog.

De vergunningverlening is slechts één schakel. Om met de vervolgprojecten in 2026 operationeel te zijn, moeten meerdere procedures worden doorlopen. In deze fase gelden bij de diverse overheden en private partijen andere risico's en beslistermijnen. Door deze risico's en beslistermijnen op elkaar af te stemmen en meer naar de voorkant te brengen, wordt versnelling voorzien. In een apart traject vanuit het ministerie van EZK wordt een goede afstemming verkend.

Samenwerking

Pyrolyse is een nieuwe techniek, het is een vorm van pionieren. Hierdoor liep het bedrijf tegen de discussie aan over de einde-afvalverklaring. In de samenwerking met de omgevingsdienst duurde het een half jaar om tot dezelfde inzichten te komen: dat pyrolyseolie een product is en geen afvalolie. Wanneer het als afvalolie wordt beschouwd, vergt dit van het bedrijf namelijk ook de registratie als afvalverwerkingsbedrijf met de bijbehorende vergunningen. Een ander punt van discussie vormde de zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Pyrolyseolie is zo'n stof. Aangezien deze stof tijdelijk ontstaat als tussenproduct, is een REACH-registratie (registratie van chemische stoffen) vereist. Echter, het bedrijf dat de pyrolyseolie gaat maken, is nog niet opgericht en de fabriek is nog niet gebouwd. Dit vergt een meedenkende overheid. Het bedrijf wenst een samenwerking en niet enkel de beoordeling op basis van een 'afvinklijstje'.

Daarnaast is discussie ontstaan over de minimalisatieverplichting omtrent ZZS: moet dit ingevuld worden als nul-uitstoot van ZZS of als zo min mogelijk? Om overheden in de aanvraag te helpen, huurt het bedrijf soms een adviesbureau in om de mediatorfunctie te vervullen. Voor de argumentatie worden richtlijnen van Europa aangeleverd, zodat de omgevingsdienst geholpen wordt bij het vinden van de juiste informatie.

In het vooroverleg is er contact met meerdere overheden. Bij de vergunningverlening is het belangrijk dat deze overheden met raakvlakken de omgevingsdienst laag in de organisatie ook rugdekking geven. Kruisbestuiving tussen verschillende overheden is handig bij het opdoen van kennis over pilotprojecten.

Risico's

Het risico is dat omgevingsdienst en het bevoegd gezag niet durven pionieren bij nieuwe technieken. De omgevingsdienst moet een beslissing nemen over de zaken waar zij eerder geen beslissingen over nam. Zij moet meebewegen in het pionieren van bedrijven. Dat betekent dat zij over voldoende kennis moet beschikken en het bevoegd gezag moet het verhaal kunnen uitleggen aan de omgeving. Dit vergt uitwisseling van informatie door de verschillende niveaus en regio's. Het uitwisselen van kennis geeft de mogelijkheid van precedentwerking. Zowel van de vergunningsaanvrager als van de vergunningverlener wordt expertise verwacht en de bereidheid om te pionieren. Het vergt het durven delen van dilemma's.

Voor het realiseren van de energietransitie is het belangrijk dat een nationale visie wordt opgesteld op de benodigde infrastructuur (energie, grondstoffen etc.). Deze visie dient door zowel de rijksoverheid als de decentrale bevoegde gezagen omgezet te worden in concrete acties om ontwikkelingen te faciliteren.

Revisievergunning voor een chemisch bedrijf

Inleiding

Revisievergunning voor een chemisch bedrijf duurt in voorbereiding al 14 jaar. De revisievergunning betreft één Wabo-vergunning. De Brzo-omgevingsdienst doet de coördinatie in relatie tot andere bevoegd gezagen; de provincie is het bevoegd gezag. Daarnaast vindt er afstemming plaats met Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Nederlandse Arbeidsinspectie (voorheen: inspectie SZW), een andere omgevingsdienst voor de niet Brzo-activiteiten, de gemeente en Rijkswaterstaat voor de wateractiviteit.

Vergunning, procedure en bevoegde gezagen

De revisievergunning bevat een herziening van alle bestaande vergunningen die zijn afgegeven aan bedrijf door het bevoegd gezag.

Planning

In 2007-2008 zijn de gesprekken gestart om de vergunning van zes jaar oud te herzien door middel van een revisievergunning. De voorschriften waren namelijk gedateerd. In 1999 en 2000 werden de voorschriften opgesteld, waarna deze bij de Raad van State succesvol aangevochten werden. Hierna zijn ze aangepast. Inmiddels zijn de voorschriften 20 jaar oud. De revisievergunning is lang blijven liggen doordat het bedrijf van eigenaar veranderde, de omgevingsdienst verhuisde en de revisievergunning onvoldoende prioriteit had. In de veertien jaar durende voorbereiding zijn zowel bij de omgevingsdienst als bij het bedrijf personen op posities gewijzigd. Drie jaar geleden is de procedure in gang gezet om de aanvraag voor te bereiden. Twee jaar geleden is de aanvraag officieel ingediend. De omgevingsdienst heeft aanvullende vragen gesteld, waardoor de behandeling stil komt te liggen en de termijn is opgeschort.

Samenwerking

De omgevingsdienst stond afwijzend tegenover een revisievergunningaanvraag, omdat zij de capaciteit voor de behandeling niet had en het beslag op capaciteit voor de eventueel daaruit voortkomende rechtszaken te groot zou worden. De omgevingsdienst deed het voorstel tot een ambtshalve wijziging, waardoor het initiatief bij de overheid ligt. Het bedrijf wees dat af. Het bedrijf heeft deze aanvraag gedurende lange tijd voorbereid en wil deze behandeling niet onder de Ow. De aanvraag bestaat uit een hoofddocument met 200 bijlagen.

De samenwerking tussen de omgevingsdienst en het bedrijf was goed. Het bedrijf en de omgevingsdienst spraken openlijk over het capaciteitsbeslag bij de omgevingsdienst. Gelijktijdig liep een vergunningaanvraag voor een biomassacentrale van hetzelfde bedrijf. Met de omgevingsdienst is afgesproken om de procedure voor de revisievergunning tijdelijk stil te leggen. Zo kon door de omgevingsdienst voldoende capaciteit geleverd worden op de vergunningsaanvraag voor de biomassacentrale.

Risico's

Door de lange doorlooptijd wisselen de adviseurs. De gedeelde historie is hierdoor minder duidelijk. Het bedrijf is gevestigd op een industrieterrein waar ook een onderzoeksfaciliteit gevestigd is. Door onderzoek naar circulaire economie raakt de aanvraag aan een discussie over het afval. Dit bemoeilijkt de vergunningaanvraag voor de revisievergunning, doordat onderzoek naar circulaire economie tot de inrichting behoort.

Een praktisch risico is dat de systemen niet ingericht zijn op een lange behandeltermijn. Doordat de procedure tijdelijk is stilgezet, loopt het bedrijf tegen het praktische probleem aan dat de aanvraag uit het OLO-systeem is verwijderd. Nu is het aan het bedrijf om te bewijzen dat het niet een nieuwe aanvraag is in het OLO-loket.