

## **PB 2019/72 Sign. - Aanvraag (ABRvS 20 maart 2019, zaaknummer 201708925/1/A1)**

25-07-2019

### **Aanvraag**

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het onbevoegd om was bij het besluit van 13 juni 2017 een last onder dwangsom op te leggen en om te beslissen op de aanvraag van 7 maart 2017 om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Het college betwist dat appellanten met hun brief van 23 december 2016 een aanvraag om omgevingsvergunning hebben gedaan en dat, nu het daar niet op heeft beslist, van rechtswege een omgevingsvergunning is gegeven voor de bouw en het strijdig gebruik van de yurt voor recreatieve doeleinden. Het college voert daartoe aan dat, anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, uit de brief niet is op te maken dat wordt verzocht om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een yurt. Het wijst erop dat het verzoek om verlening van een omgevingsvergunning is verstoep in een brief die het handhavingsbesluit betreft. Het college betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat, als de brief al een aanvraag zou bevatten, een omgevingsvergunning toch niet van rechtswege is gegeven, omdat in dit geval de reguliere voorbereidingsprocedure niet van toepassing was. De rechtbank heeft overwogen dat de brief van 23 december 2016 een aanvraag bevat, omdat daarin concreet en ondubbelzinnig is vermeld dat wordt verzocht om een omgevingsvergunning voor de yurt. De rechtbank acht van belang dat appellanten de voor de aanvraag relevante wetsartikelen hebben vermeld. Het gegeven dat er niet mede een aanvraag voor de activiteit bouwen als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder a Wabo is gedaan, is volgens de rechtbank niet van betekenis. Het was het college immers voldoende bekend waar het afwijkende gebruik van het bestemmingsplan op zag. In deze zaak staat de vraag centraal of het verzoek van appellanten van 23 december 2016 een aanvraag als bedoeld in art. 1:3 lid 3 Awb is. Als een aanvraag is gedaan, dient het bevoegd gezag daarop tijdig te beslissen. Als op het te nemen besluit de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, is indien niet tijdig wordt beslist ingevolge art. 3.9 lid 3 Wabo, in verbinding met art. 4.20b lid 1 Awb, een omgevingsvergunning van rechtswege gegeven. Het bevoegd gezag dient vervolgens de beschikking van rechtswege bekend te maken, waarna die in werking treedt. Een beschikking van rechtswege kan gevolgen hebben voor handhaving. Als een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit van rechtswege is gegeven en in werking getreden, is het verrichten van die activiteit toegestaan. In art. 3.9 lid 3 Wabo is de regeling uit de Awb dat bij het niet tijdig beslissen op een aanvraag van rechtswege een vergunning is gegeven, van toepassing verklaard op omgevingsvergunningen die met de reguliere voorbereidingsprocedure tot stand komen. Volgens de wetgever, zo staat in de memorie van toelichting bij de Wabo (*Kamerstukken II 2006/2007, 30844, nr. 3, p. 34*), vormt de regeling voor bestuursorganen een belangrijke stok achter de deur om tijdig te beslissen. De regeling betekent dat een omgevingsvergunning tot stand kan komen zonder een beoordeling of die vergunning, gelet op de wettelijke eisen en de betrokken belangen, wel behoort te worden verleend. Een omgevingsvergunning kan onder de Wabo zelfs van rechtswege worden gegeven voor een activiteit die in strijd is met het bestemmingsplan. Een omgevingsvergunning zal een definitieve verandering van de omgeving mogelijk maken. Bij een omgevingsvergunning spelen naast de belangen van de aanvrager en het algemeen belang ook de belangen van derden een rol. Gelet op de betrokken belangen en de door de wetgever met de regeling beoogde rechtszekerheid is het belangrijk dat voor het bestuursorgaan meteen duidelijk is wanneer de regeling van toepassing is en waarop een van rechtswege gegeven omgevingsvergunning concreet betrekking heeft. Daarom moet duidelijk zijn wanneer een aanvraag wordt gedaan en voor welke concrete activiteiten omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Die duidelijkheid is er onvoldoende wanneer in een brief aan een bestuursorgaan in algemene bewoordingen wordt gevraagd om een omgevingsvergunning te verlenen. Die duidelijkheid is er nog minder wanneer in correspondentie over andere besluiten, bijvoorbeeld over een opgelegde last onder dwangsom, wordt gesproken over een mogelijk te verlenen omgevingsvergunning. Het accepteren dat een omgevingsvergunning van rechtswege wordt gegeven bij een verzoek in dergelijke stukken, heeft het risico dat misbruik

van de regeling wordt gemaakt door een verzoek om een omgevingsvergunning zodanig verhuld te doen dat het bestuursorgaan niet tijdig ontdekt dat een aanvraag is gedaan. De gebruikelijke weg om een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen is langs elektronische weg als bedoeld in art. 4.3 lid 1 Bor via het Omgevingsloket online of met gebruikmaking van het formulier als bedoeld in art. 4.2 lid 1 Bor. Een aanvraag kan ook worden gedaan op andere wijze. De Afdeling zal vanaf nu oordelen dat een verzoek om omgevingsvergunning dat op andere wijze is gedaan, alleen dan een aanvraag als bedoeld in art. 1:3 lid 3 Awb is, als voor het bestuursorgaan meteen duidelijk is of kan zijn dat een aanvraag is gedaan. Het dient daarbij altijd te gaan om een zelfstandig stuk. Alleen bij een dergelijke evidente aanvraag kan dus een omgevingsvergunning van rechtswege zijn gegeven. Dit oordeel heeft geen gevolgen voor omgevingsvergunningen van rechtswege die reeds bekend zijn gemaakt met toepassing van art. 4:20c Awb en waarbij de termijn om beroep in te stellen ongebruikt is verstreken. Evenmin heeft dit oordeel gevolgen voor een besluit, waartegen wel rechtsmiddelen zijn aangewend, en waarop een uitspraak is gevolgd die in rechte onaantastbaar is geworden. Appellanten hebben het verzoek om omgevingsvergunning gedaan in een brief, waarmee zij de gronden van hun bezwaar naar voren hebben gebracht. Het verzoek is niet gedaan in een zelfstandig stuk. Met de brief van 23 december 2016 is niet voor het bestuursorgaan meteen duidelijk dat wordt verzocht om een omgevingsvergunning. Gelet op hetgeen is overwogen, is er dus geen aanvraag gedaan. Een omgevingsvergunning is daarom niet van rechtswege gegeven. Het betoog van het college dat ook omdat het college onbevoegd was om met toepassing van art. 4 aanhef en lid 1 van bijlage II Bor omgevingsvergunning te verlenen, een omgevingsvergunning van rechtswege niet is gegeven, behoeft geen bespreking. Het college heeft terecht betoogd dat er geen aanleiding bestond een besluit van rechtswege bekend te maken. Gelet hierop komt de Afdeling niet toe aan het betoog van het college dat appellanten dan wel hun advocaat misbruik van recht hebben gemaakt door een verzoek om een omgevingsvergunning op te nemen in de brief van 23 december 2016 en door daarop voortbouwende rechtsmiddelen aan te wenden. Het betoog slaagt.

#### *Noot van de redacteur (RBo)*

Wanneer is er sprake van een aanvraag om een omgevingsvergunning? Dat is de vraag die in deze uitspraak centraal staat. Die vraag wordt in deze uitspraak beantwoord in het licht van het leerstuk van de 'rechtswege verleende vergunning'. In casu staat de vraag centraal of de aanvraag van appellanten een aanvraag als bedoeld in art. 1:3 Awb is. In art. 3.9 lid 3 Wabo is de regeling uit de Awb dat bij het niet tijdig beslissen op een aanvraag van rechtswege een vergunning is gegeven, van toepassing verklaard op omgevingsvergunningen die met de reguliere voorbereidingsprocedure tot stand komen. De Afdeling overweegt, met verwijzing naar de memorie van toelichting bij de Wabo, dat gelet op de betrokken belangen en de door de wetgever met de regeling beoogde rechtszekerheid het belangrijk is dat voor het bestuursorgaan meteen duidelijk is, wanneer de regeling van toepassing is en waarop een van rechtswege gegeven omgevingsvergunning betrekking heeft. Tegen die achtergrond moet het duidelijk zijn wanneer een aanvraag wordt gedaan en voor welke concrete activiteiten een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Die duidelijkheid is er volgens de Afdeling onvoldoende wanneer in een brief aan een bestuursorgaan in algemene bewoordingen wordt gevraagd om een omgevingsvergunning. Zeker niet wanneer een dergelijk verzoek enigszins verdekt gebeurt in correspondentie over andere besluiten, bijvoorbeeld handhavingsbesluiten. De Afdeling overweegt terecht dat het op dergelijke wijze accepteren van een dergelijke 'aanvraag' als aanvraag in de zin van art. 1:3 Awb, misbruik in de hand zou werken. Op die wijze zou immers relatief eenvoudig een omgevingsvergunning van rechtswege worden verkregen. Het risico bestaat dan immers dat het bestuursorgaan niet tijdig ontdekt dat er sprake is van een aanvraag. Betekent dit dan dat een aanvraag alleen maar gedaan kan worden langs de elektronische weg als bedoeld in art. 4.3 lid 1 Bor via het Omgevingsloket of met gebruikmaking van het formulier als bedoeld in art. 4.2. lid 1 Bor? Nee, zo ver gaat de Afdeling ook weer niet. Een aanvraag kan ook op andere wijze worden gedaan. Wel stelt de Afdeling nu als eis dat de aanvraag altijd een zelfstandig stuk moet zijn. Bovendien moet het meteen duidelijk zijn dat er sprake is van een aanvraag en voor welke activiteit. In deze uitspraak was geen sprake van een zelfstandig stuk en was de 'aanvraag' gedaan in correspondentie die zag op handhavingsbesluiten. Het was voor het college onvoldoende duidelijk dat er sprake was van een

vraag (en voor welke activiteit). De aanvraag voldeed niet aan deze nieuwe maatstaf van de Afdeling. Nu er geen sprake was van een aanvraag in de zin van art. 1:3 Awb, kan er ook geen sprake zijn van een van rechtswege verleende vergunning. Ik vind het wenselijk dat de Afdeling misbruik van recht zoveel als mogelijk tegengaat. Terecht stelt de Afdeling dat het direct duidelijk moet zijn dat er sprake is van een aanvraag in de zin van de Awb. Dat die aanvraag per se in een zelfstandig document moet zijn, zal in de praktijk wellicht op meer bezwaren stuiten. Maar ik meen dat dit een gerechtvaardigde eis is en dat van een aanvrager redelijkerwijs mag worden verwacht de aanvraag in een apart document vorm te geven. Overigens geldt deze rechtspraak nog niet voor reeds verleende vergunningen van rechtswege die al bekend zijn gemaakt en waarbij de termijn om beroep in te stellen ongebruikt is verstreken. Evenmin geldt deze nieuwe maatstaf voor besluiten, waartegen wel rechtsmiddelen zijn aangewend, en waarop een uitspraak is gevolgd die in rechte onaantastbaar is geworden.