

Omgevingsrecht



Kaoutar Azghay
Adriaanse Van der Weel Advocaten

De Afdeling beëindigt de praktijk van de ‘verstopte’ aanvraag omgevingsvergunning

Inleiding

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft recent een voor de praktijk belangrijke uitspraak gedaan die ziet op de eisen die gesteld worden aan de aanvraag van een omgevingsvergunning die mogelijk van rechtswege wordt verleend als het bevoegde bestuursorgaan niet tijdig beslist op die aanvraag.¹ In de uitspraken van de Afdeling viel al een lijn te bespeuren dat de vraag of wel een aanvraag is gedaan steeds strenger werd beoordeeld.² Met haar recente uitspraak maakt de Afdeling korte metten met de zogenaamde ‘verstopte’ aanvraag om omgevingsvergunning.

Omgevingsvergunning van rechtswege

In het bestuursrecht kennen we de figuur van de zogenoemde *lex silencio positivo*, beter bekend als de van rechtswege verleende vergunning. De grondslag van de van rechtswege verleende vergunning is gelegen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 4:20b Awb bepaalt dat indien niet tijdig op de aanvraag (artikel 1:3 lid 3 Awb) tot het geven van een beschikking is beslist, de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven. Bij aanvragen voor een reguliere omgevingsvergunning geldt een beslistermijn van acht weken. Na het verstrijken van deze termijn zonder dat het bestuursorgaan heeft beslist, wordt

de gevraagde vergunning van rechtswege gegeven (dus zonder inhoudelijk oordeel) op grond van paragraaf 4.1.3.3 Awb.

Een van rechtswege verleende beschikking kan in de bestuursrechtelijke praktijk een van rechtswege verleende vergunning zijn. Omdat de hierna te bespreken uitspraak van de Afdeling (vooralsnog) uitsluitend ziet op de van rechtswege verleende omgevingsvergunning, zal ik me met name richten op de relevante bepalingen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) waarin de omgevingsvergunning wordt geregeld. De aanvrager kan met een omgevingsvergunning verschillende activiteiten (zoals bouwen, oprichten, gebruiken) uitvoeren. Uit artikel 3.9 lid 3 Wabo volgt dat binnen de Wabo sprake kan zijn van een van rechtswege verleende vergunning. Paragraaf 4.1.3.3 Awb (waaronder artikel 4:20b Awb) wordt via dit artikel van overeenkomstige toepassing verklaard.

Wat betekent dit nu? Binnen het kader van de Wabo is een aangevraagde vergunning van rechtswege verleend indien het bevoegd gezag niet tijdig een beslissing op die aanvraag neemt. Opmerking verdient dat dit alleen geldt indien de reguliere procedure (artikel 3.9 Wabo) van toepassing is. Indien de uitgebreide procedure (artikel 3.10 Wabo) van toepassing is, kan geen sprake zijn van een van rechtswege verleende vergunning. In voornoemd artikel is paragraaf 4.1.3.3 Awb immers niet van overeenkomstige toepassing verklaard, terwijl dit in artikel 3.9 Wabo uitdrukkelijk wel is gedaan. De uitgebreide procedure is onder meer van toepassing bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik op grond van artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo, of een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu.

Gelet op de systematiek van de *lex silencio positivo* in de Wabo, lijdt het geen twijfel dat een van rechtswege verleende omgevingsvergunning verstrekkende gevolgen kan hebben voor

het bevoegde bestuursorgaan, maar ook voor derden.

De praktijk

Wat wordt nu onder een ‘verhulde’ aanvraag verstaan? De praktijk laat zien dat bijvoorbeeld in een bezwaarschrift of een brief aan het bevoegd gezag een ‘verstopte’ aanvraag om omgevingsvergunning wordt gedaan. Door de aanvraag als het ware te ‘verstopten’ in een brief aan het bevoegd gezag, proberen aanvragers soms, zonder dat het bestuursorgaan dat doorheeft, een omgevingsvergunning van rechtswege te krijgen. In sommige gevallen herkent of kwalificeert het bestuursorgaan de, naar later blijkt, door de aanvrager gedane aanvraag namelijk niet. Hierdoor kan, na het verstrijken van de bezwaartermijn, een discussie ontstaan over de vraag of nu wel of geen omgevingsvergunning van rechtswege is gegeven.

Het voornoemde systeem heeft het risico van misbruik in zich. Immers, er zijn partijen die een verzoek om een omgevingsvergunning dusdanig ‘verstopten’ in andere correspondentie met het bestuursorgaan dat de laatstgenoemde niet (tijdig) ontdekt dat een aanvraag is gedaan. Dit kan leiden tot ongewenste situaties, omdat een omgevingsvergunning van directe invloed is op de omgeving en gevolgen kan hebben voor derden. Het bestuursorgaan dient de van rechtswege gegeven beschikking overigens wel bekend te maken overeenkomstig het bepaalde in artikel 4:20c Awb. In de bekendmaking dient ook te worden vermeld dat het gaat om een *lex silencio positivo*.

Uitspraak van de Afdeling

In de casus die centraal stond in de te bespreken uitspraak van de Afdeling was het volgende aan de orde.

Appellanten drijven een yogacentrum. Ten behoeve hiervan hebben zij op hun perceel een zogenoemde ‘yurt’ (een nomadentent) opgericht. Het bevoegde college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) treedt vervolgens handhavend op door het centrum te gelasten de yurt

te verwijderen en verwijderd te houden. Volgens het college is de yurt opgericht zonder de vereiste omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Bovendien staat het bestemmingsplan het gebruik van de yurt niet toe (artikel 2.1 lid 1 aanhef en sub a en c Wabo).

In beroep tegen (de beslissing op bezwaar op) het handhavingsbesluit nemen appellanten het standpunt in dat zij in hun bezwaarschrift tegen het handhavingsbesluit een aanvraag om omgevingsvergunning hebben gedaan, en dat het college niet tijdig op deze aanvraag heeft beslist. Volgens appellanten is dus een omgevingsvergunning van rechtswege gegeven met als gevolg dat het college niet (langer) bevoegd is om tot handhaving over te gaan.

De rechtbank heeft het standpunt van appellanten gevolgd. Het college stelt hoger beroep in tegen dit oordeel en stelt dat uit de brief van appellanten niet valt af te leiden dat verzocht is om een omgevingsvergunning voor het bouwen van de yurt. De Afdeling gaat hierin mee.

Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis, geeft de Afdeling eerst het belang aan van de regeling van de *lex silencio positivo* voor bestuursorganen. Deze regeling is voor bestuursorganen een belangrijke stok achter de deur om tijdig te beslissen op een aanvraag. Tijdige besluitvorming is van belang omdat zowel de aanvrager als derdebelaagden dan weten waar ze aan toe zijn (rechtszekerheid).

Vervolgens redeneert de Afdeling dat het gelet op alle betrokken belangen en de zekerheid die door de wetgever is beoogd met deze regeling, van belang is dat het voor het bevoegd gezag *direct* duidelijk moet zijn (i) dat sprake is van een aanvraag, en (ii) voor welke specifieke activiteiten de vergunning wordt gevraagd. Dat betekent dat het bestuursorgaan op grond van de aanvraag *meteen* moet kunnen bepalen of het gaat om de regeling van de *lex silencio positivo*.

Gelet hierop verduidelijkt de Afdeling haar beoordelingsmaatstaf als volgt (r.o. 3.5):

‘De Afdeling zal vanaf nu oordelen dat een verzoek om omgevingsvergunning dat op andere wijze is gedaan, alleen dan een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de 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.’

De Afdeling voegt daarna de daad bij het woord en past deze beoordelings-systematiek meteen toe op de casus. Appellanten hebben hun verzoek om een omgevingsvergunning te verlenen in een brief gedaan waarin zij hun bezwaargronden kenbaar hebben gemaakt tegen het handhavingsbesluit. Het verzoek is dus niet is gedaan in een zelfstandig stuk, en dus is geen sprake van een aanvraag. Appellanten hebben dus geen omgevingsvergunning van rechtswege gekregen.

Vermeldenswaardig is nog dat de Afdeling in kort hierop volgende uitspraken van 27 maart 2019 en 17 april 2019 deze nieuwe lijn heeft bevestigd.³ Uit de laatst aangehaalde uitspraak kan bovendien worden afgeleid dat ook particulieren nul op het rekest krijgen als zij geen evidente aanvraag indienen. In deze zaak had een particulier de aanvraag om een omgevingsvergunning ‘verstopt’ in een bezwaarschrift tegen de last onder dwangsom die was opgelegd vanwege de permanente bewoning van een tuinhuis. De Afdeling heeft hier een streep door gezet onder verwijzing naar de nieuwe lijn. Nu de aanvraag niet in een zelfstandig stuk is gedaan, kan geen sprake zijn van een van rechtswege verleende omgevingsvergunning.

Relevantie voor de praktijk

De gangbare wegen om een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen zijn door gebruikmaking van de elektronische weg (Omgevingsloket Online) als bedoeld in artikel 4.3 lid 1 Besluit omgevingsrecht (Bor) of met gebruikmaking van het formulier als bedoeld in artikel 4.2 lid 1 Bor. Als de aanvragers deze wegen gebruiken is er weinig ruimte voor discussie of nu wel of geen aanvraag is gedaan. Aanvragers dienen dus bij voorkeur

een van deze twee routes te gebruiken voor het indienen van een aanvraag, zodat elke discussie over de juridische duiding van het verzoek aan het bestuursorgaan wordt vermeden.

Is het voor de aanvrager om welke reden dan ook niet mogelijk om Omgevingsloket Online of het Bor-formulier te gebruiken, dan kan ook een aanvraag worden gedaan op een ‘andere wijze’. Deze ‘derde’ route raakt de kern van de problematiek die hier kan spelen, omdat voor het bestuursorgaan niet direct duidelijk hoeft te zijn dat het gaat om een aanvraag. Om die reden overwoog de Afdeling in deze uitspraak zoals hiervoor geciteerd (r.o. 3.5).

Het voorgaande betekent dat de aanvrager voortaan bij gebruikmaking van een ‘andere wijze’ een zelfstandige brief aan het bestuursorgaan dient te sturen waarin eenduidig en ondubbelzinnig kenbaar wordt gemaakt dat de aanvrager een aanvraag om een omgevingsvergunning wenst in te dienen waardoor sprake is van een evidente aanvraag. De Afdeling heeft voornoemde eis (eenduidig en ondubbelzinnig kenbaar) reeds eerder geformuleerd.⁴ Van een duidelijke aanvraag is in ieder geval geen sprake als het beoogde initiatief summier en globaal is omschreven, aldus de Afdeling in laatstgenoemde uitspraak. Bovendien volgt uit eerdere rechtspraak van de Afdeling ook al dat de enkele mededeling in een brief dat planologische medewerking wordt verzocht onvoldoende is voor het bestempelen van dit verzoek als een aanvraag om omgevingsvergunning. Zelfs als in die brief expliciet zou zijn gesproken over die omgevingsvergunning.⁵

Op voorhand dient de aanvrager zich dus bij gebruikmaking van een ‘andere wijze’ af te vragen of voor het bestuursorgaan direct duidelijk is dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Hier zit overigens een subjectief element in, omdat niet altijd ingeschat kan worden hoe duidelijk een aanvraag moet zijn, wil het betreffende bestuursorgaan ‘doorhebben’ dat het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning. Dat zal de rechtspraak nog moeten uitwijzen. Onder de Omgevingswet zal de figuur van de positieve beschikking bij

niet tijdig beslissen overigens worden geschrappt.

Vermeldenswaardig is nog dat de Afdeling in overgangsrecht heeft voorzien per de datum van de uitspraak (20 maart 2019). In de uitspraak is bepaald dat deze verscherpte jurisprudentiële lijn geen gevolgen heeft voor omgevingsvergunningen van rechtswege die op deze datum reeds bekend waren gemaakt, en waarbij de termijn om een rechtsmiddel in te stellen ongebruikt is verstreken. Ook heeft het oordeel van de Afdeling geen gevolgen voor een besluit waartegen wel rechtsmiddelen zijn aangewend, maar waar een uitspraak is gevolgd die in rechte onaantastbaar is geworden. Het komt er dus op neer dat de nieuwe jurisprudentie niet van toepassing is op omgevingsvergunningen die op de datum van de uitspraak onherroepelijk waren.

Het voorgaande betekent dus dat voor andere van rechtswege verleende omgevingsvergunningen dit overgangsrecht niet geldt. Dit zijn lopende aanvragen en lopende procedures. De betreffende aanvragers dienen dus zo spoedig mogelijk de toetsingsmaatstaf die volgt uit de besproken uitspraak toe te passen en na te gaan of wel sprake is van een aanvraag zoals de Afdeling die nu heeft ingekaderd (en daarmee dus van een van rechtswege verleende omgevingsvergunning). Is dit niet het geval, dan zal een hernieuwde aanvraag gedaan moeten worden die wel conform de gestelde eisen is om discussies hierover te voorkomen.

Conclusie

Voor de praktijk is het van groot belang om te weten of een schriftelijk verzoek moet worden aangemerkt als een aanvraag om omgevingsvergunning. Dit met name vanwege de eis van rechtszekerheid voor in ieder geval het bestuursorgaan en mogelijke derdebelanghebbenden. Volgens de gepreciseerde lijn van de Afdeling, die reeds eerder was ingezet door strengere eisen te stellen aan een aanvraag, dient de aanvraag in een zelfstandig stuk vervat te zijn en dient voor het bestuursorgaan direct duidelijk te zijn dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Wordt niet aan deze eisen voldaan, dan is geen sprake van een aanvraag en kan er dus

ook geen omgevingsvergunning van rechtswege zijn verleend.

Het belangrijkste punt voor aanvragers is dat voorkomen dient te worden dat enige twijfel kan rijzen over de duiding van de inhoud van de, naar de aanvrager meent, schriftelijke aanvraag die wordt gedaan (als Omgevingsloket Online of het Bor-formulier niet gebruikt worden). Oplettendheid voor de aanvragers bij het gebruiken van een 'andere wijze' voor het indienen van een aanvraag is dus nog meer geboden dan voorheen.

1. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:829.
2. Bijvoorbeeld ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3541.
3. ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:850 en ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1227.
4. Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3541 en ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:189.
5. Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2486.