

## **AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK STELT STRENGERE EISEN AAN EEN AANVRAAG OM EEN OMGEVINGSVERGUNNING**

*Door mr. Yuval Schönfeld*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft op 7 maart 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:754, nr. 201702566/1/A1) een voor de praktijk interessante uitspraak gedaan over de vraag of een bepaalde brief kan worden aangemerkt als een aanvraag om omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan. In genoemde uitspraak oordeelde de Afdeling dat een onvoldoende concrete brief van een projectontwikkelaar, waarin gevraagd wordt om planologische medewerking voor een wijziging naar detailhandel, niet kan worden aangemerkt als een aanvraag zoals bedoeld in de Awb. Dit heeft tot gevolg dat er dan ook geen omgevingsvergunning van rechtswege is ontstaan.

### **Begrip aanvraag**

Onder een ‘aanvraag’ wordt in artikel 1:3, lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verstaan: “een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen”. In artikel 4:2 Awb zijn vereisten opgenomen waaraan een aanvraag dient te voldoen: “de aanvraag wordt ondertekend en bevat ten minste: de naam en het adres van de aanvrager; de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd.” De aanvrager verschafft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Artikel 2.8, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning geschiedt en de gegevens en bescheiden die door de aanvrager worden verstrekt met het oog op de beslissing op de aanvraag.

In paragraaf 4.1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden nadere eisen gesteld aan de aanvraag om een omgevingsvergunning (met gebruikmaking van een door de minister vastgesteld formulier of langs elektronische weg via het Omgevingsloket).

### **Omgevingsvergunning\_van\_rechtswege**

In deze zaak (waar Tonnaer Adviseurs de gemeente Beek bij de Afdeling heeft vertegenwoordigd) heeft de verzoeker zich er op beroepen dat er sprake zou zijn van een van rechtswege verleende omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (de zogenoemde ‘kruimelgevallen-omgevingsvergunning’, zoals bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder c jo. artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 2° Wabo jo. artikel 4 bijlage II Bor). In artikel 3.10, lid 1, onder a Wabo is vastgelegd voor welke gevallen de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit de Wabo dient te worden toegepast. Dit geldt voor een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan ex artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3° Wabo (die gepaard moet gaan met een goede ruimtelijke onderbouwing). In de andere twee gevallen, de omgevingsvergunningen ex artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 1° en 2° (de ‘binnenplanse’ afwijkingsbevoegdheid en de ‘kruimelgevallen’-omgevingsvergunning) is de reguliere procedure van titel 4.1 Awb toepasselijk. Dit is geregeld in artikel 3.7 Wabo.

In artikel 3.9, lid 3 Wabo is vastgelegd dat in gevallen waarbij de reguliere voorbereidingsprocedure geldt, zoals bij de kruimelgevallen-omgevingsvergunning, de regeling van de vergunning van rechtswege (ook wel ‘lex silencio-positivo’ genoemd) uit de Awb van toepassing is. Deze regeling is vastgelegd in paragraaf 4.1.3.3 Awb.

In artikel 4:20b, lid 1 Awb (dat deel uitmaakt van genoemde paragraaf 4.1.3.3) is vastgelegd dat indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven. Het bestuursorgaan moet de beschikking bekend maken binnen twee weken nadat zij van rechtswege is gegeven (artikel 4:20c, lid 1 Awb).

In de casus die ten grondslag lag aan de Afdelingsuitspraak van 7 maart 2018 was de vraag aan de orde of er een aanvraag is gedaan die voldoet aan de vereisten zoals vastgelegd in artikel 1:3, lid 3 Awb en of er dus van rechtswege een kruimelgevallen-omgevingsvergunning is ontstaan.

**Is de brief van verzoeker aan te merken als een aanvraag zoals bedoeld in artikel 1:3, lid 3 Awb en is de kruimelgevallen-omgevingsvergunning van rechtswege verleend?**

De centrale vraag in deze zaak is of de brief van 19 juli 2016 die de verzoeker aan de gemeente heeft gestuurd is aan te merken als een 'aanvraag' in de zin van de Awb. De genoemde brief begint met een verwijzing naar de door de raad van de gemeente Beek op 10 december 2009 vastgestelde 'Strategische Toekomstvisie 2010-2030'. Volgens verzoeker geeft de toekomstvisie de ondernemers, waaronder zichzelf, helderheid over de opdrachten die de gemeente zich voor de komende periode stelt. Vervolgens is in de brief vermeld dat zij de leegstandproblematiek op het perceel nogmaals aan het college kenbaar wil maken. Verzoeker wijst erop dat in het verleden een showroom/autogarage op het perceel was gevestigd. Nadat dit bedrijf de huurovereenkomst had opgezegd, hebben onder andere een parketfabrikant, een tuinhoutleverancier, een winkel met paardenaccessoires en een kringloopwinkel het pand gehuurd. Volgens verzoeker verkeert het pand bouwtechnisch gezien in goede staat. De brief eindigt met:

*"Gezien de ligging langs een goed bereikbare weg (dicht tegen winkelcentrum 'Makado'), voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein en de constructieve eigenschappen is het pand goed geschikt voor detailhandel, echter de huidige bestemming is bedrijf van categorie 3.1, 3.2 en 4.1 respectievelijk van categorie 2, 3.1 en 3.2. In kader van bovenstaande en alle ontwikkelingen in en rondom Beek is mijn verzoek om planologisch mee te werken door te vergunnen dat de bestaande bebouwing gelegen aan de [locatie] kan worden gebruikt voor regulier detailhandel. Invulling van onderhavige leegstand zal in kader van uw 'Toekomstvisie 2010-2030 van de gemeente Beek' in het kader van optimaliseren en revitaliseren van bestaande bedrijventerreinen ten goede komen."*

De Afdeling overweegt dat voor het antwoord op de vraag of van rechtswege een omgevingsvergunning is gegeven van belang is of, en zo ja wanneer, een aanvraag in de zin van artikel 1:3, lid 3 Awb is gedaan om verlening daarvan.

De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de zin in de voorlaatste alinea van de brief die begint met 'in kader van' en eindigt met 'regulier detailhandel' (in bovenstaand citaat onderstreept, YS) geïsoleerd bezien, zou kunnen worden opgevat als een aanvraag om omgevingsvergunning, maar dat, gelet op de context van de brief, deze brief geen concreet verzoek tot het nemen van een besluit bevat. Volgens de Afdeling heeft het college de brief van 19 juli 2016 terecht gekwalificeerd als een verzoek om beginselbereidheid uit te spreken planologische medewerking te verlenen aan het plan. Verzoeker heeft niet eenduidig en ondubbelzinnig kenbaar gemaakt dat zij reeds met deze brief heeft beoogd een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de in de brief gegeven omschrijving van het plan niet concreet is, maar summier en globaal. Een nadere omschrijving van het plan ontbreekt. Het is onder meer niet duidelijk welke vorm de detailhandel zal hebben en of het gehele pand daarvoor zal worden gebruikt. De Afdeling betreft hierbij nog dat verzoeker, gelet op de eerder door haar gevoerde procedures, niet ondeskundig is op het gebied van ruimtelijke ordening en geacht mag worden op de hoogte te zijn van de reguliere wijze om een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen, te weten via het Omgevingsloket, of met gebruikmaking van het formulier, als bedoeld in artikel 4.2, lid 1 Bor.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat de gewraakte brief van 19 juli 2016 géén aanvraag in de zin van artikel 1:3, lid 3 Awb behelst en dat dit betekent dat géén omgevingsvergunning van rechtswege is gegeven die niet tijdig bekend is gemaakt.

Sinds 2017 (zie ABRvS 20 december 2017, nr. 201600929/1/A1, Smalingerland, ABRvS 15 november 2017, nr. 201702255/1/A1, Zevenaar, ABRvS 23 augustus 2017, nr. 201606373/1/A1, Arnhem) is de Afdeling een strengere lijn gaan hanteren ten aanzien van de vraag wanneer er gesproken kan worden van een aanvraag en merkt, vooral bij aanvragen om omgevingsvergunningen die door professionele partijen zijn ingediend, onvoldoende concrete brieven niet meer aan als aanvragen in de zin van de Awb. Hierdoor kunnen dan ook als gevolg van dergelijke brieven geen (kruiemelgevallen)omgevingsvergunningen van rechtswege meer zijn ontstaan. Ook in de casussen die aan de orde waren in de uitspraken uit 2017 was verzocht om planologische medewerking voor de realisatie van bepaalde plannen. Daarbij hadden de verzoekers ook aangegeven een besluit te willen op gedane aanvragen om omgevingsvergunning. Ook in deze uitspraken was de Afdeling van oordeel dat zij niet ondubbelzinnig en duidelijk kenbaar te kennen gegeven dat zij met deze brieven reeds een aanvraag om omgevingsvergunning hebben beoogd in te dienen. Voorts was ook in die zaken de in de brief gegeven omschrijving van de plannen summier en globaal. Daar komt bij dat verzoekers deskundigen zijn op het gebied van ruimtelijke ordening. Van hun mag worden verwacht dat zij op de hoogte zijn van de reguliere wijze van indiening van een aanvraag om omgevingsvergunning, te weten via het Omgevingsloket, en van de daarbij behorende verplichting om leges te betalen. Ook in de drie uitspraken uit 2017 was de Afdeling van oordeel dat de genoemde brieven niet zijn aan te merken als aanvragen in de zin van de Awb. Er kan inmiddels dus wel gesproken worden van bestendige jurisprudentie hieromtrent. Uit genoemde uitspraken vloeit verder nog voort dat voor het antwoord op de vraag of van rechtswege een omgevingsvergunning is gegeven in de eerste plaats van belang is of, en zo ja wanneer, een aanvraag in de zin van artikel 1:3, lid 3 Awb is gedaan. Eerst nadat is vastgesteld dat daarvan sprake is komt aan de orde of de desbetreffende aanvraag voldoet aan de in artikel 4:2 Awb gestelde vereisten en zo niet of het bestuursorgaan heeft nagelaten de aanvrager overeenkomstig artikel 4:5, lid 1 Awb in de gelegenheid te stellen de aanvraag binnen een daartoe gestelde termijn aan te vullen. Deze situatie, waarin op zichzelf wel sprake is van een aanvraag, maar die gelet op de wettelijke eisen gebrekkig is, dient te worden onderscheiden van de daaraan voorafgaande vraag of een verzoek is gedaan dat als aanvraag is aan te merken (deze situatie is in de uitspraak van 7 maart 2018 aan de orde).

Opvallend is dat in 2013 de Afdeling (ABRvS 20 februari 2013, 201202810/1/A1) nog een wat soepelere lijn hanteerde. In genoemde zaak uit 2013 is de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan gedaan in een bezwaarschrift tegen een last onder dwangsom wegens het gebruiken van een perceel in strijd met het bestemmingsplan. Nu het college in het handhavingsbesluit heeft gewezen op de mogelijkheid om een aanvraag om vrijstelling van het bestemmingsplan in te dienen voor een tweede bedrijfswoning op het perceel had het college erop bedacht moeten zijn dat het bezwaarschrift tegen dat besluit een dergelijke aanvraag zou bevatten. De enkele omstandigheid dat niet het door de minister middels artikel 4.2, lid 1 Bor voorgeschreven formulier is gebruikt brengt op zich niet met zich mee dat geen sprake is van een aanvraag om omgevingsvergunning. Het heeft de mededeling in het bezwaarschrift onder deze omstandigheden ten onrechte niet als een aanvraag om het nemen van een besluit aangemerkt.

Uit de uitspraak van 7 maart 2018 en de drie genoemde uitspraken uit 2017 volgt dat de Afdeling dus weer strenger is geworden. Bij professionele partijen op het gebied van ruimtelijke ordening speelt toch ook een rol dat van hun mag worden verwacht dat zij op de hoogte zijn van de reguliere wijze van indienen van een aanvraag om omgevingsvergunning via het Omgevingsloket of via het voorgeschreven formulier zoals bedoeld in artikel 4.2, lid 1 Bor. Als niet de formele voorgeschreven weg voor het indienen van de aanvraag wordt toegepast moet eenduidig en ondubbelzinnig kenbaar worden gemaakt dat met een brief reeds wordt beoogd om een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen en moet de omschrijving concreet genoeg zijn.