

Uitspraak 201708925/1/A1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2019:829
Datum uitspraak:	20 maart 2019
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 28 november 2016 heeft het college [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] onder oplegging van een dwangsom gelast het resterende deel van de zonder omgevingsvergunning geplaatste recreatieve opstal, te weten een yurt, met de onderliggende constructie (hout en ophoging van zand en schelpen en riolering) op het perceel [locatie] in Den Burg (hierna: het perceel) te verwijderen en verwijderd te houden.

hoger beroep hoger beroep - bestuursdwang / dwangsom

Volledige tekst

201708925/1/A1.

Datum uitspraak: 20 maart 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Texel,
 2. [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B], wonend te Den Burg, gemeente Texel,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 5 oktober 2017 in zaken nrs. 17/3050, 17/1349 en 17/3173 in het geding tussen:

[appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 28 november 2016 heeft het college [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] onder oplegging van een dwangsom gelast het resterende deel van de zonder omgevingsvergunning geplaatste recreatieve opstal, te weten een yurt, met de onderliggende constructie (hout en ophoging van zand en schelpen en riolering) op het perceel [locatie] in Den Burg (hierna: het perceel) te verwijderen en verwijderd te houden.

Bij brief van 20 december 2016, aangevuld bij brief van 23 december 2016, hebben [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] bezwaar gemaakt tegen het besluit van 28 november 2016.

Bij besluit van 24 mei 2017 heeft het college een omgevingsvergunning voor het bouwen van een yurt op het perceel geweigerd.

Het college heeft ingestemd met het verzoek van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] om rechtstreeks beroep tegen het besluit van 24 mei 2017 bij de rechtbank in te stellen.

[appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] hebben beroep ingesteld tegen het beweerdelijk niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege gegeven omgevingsvergunning.

Bij besluit van 13 juni 2017, verzonden op 20 juni 2017, heeft het college het door [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] tegen het besluit van 28 november 2016 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit gewijzigd in stand gelaten, in die zin dat de last ten aanzien van de yurt is vervangen door een nieuwe last.

Bij uitspraak van 5 oktober 2017 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] ingestelde beroep tegen het niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege gegeven omgevingsvergunning gegrond verklaard en het college opgedragen om binnen twee weken na de dag van verzending van de uitspraak bekend te maken dat een omgevingsvergunning van rechtswege is gegeven. De rechtbank heeft het beroep tegen het besluit tot weigering van de omgevingsvergunning gegrond verklaard en het besluit van 24 mei 2017 vernietigd. De rechtbank heeft verder het beroep tegen het besluit van 20 juni 2017 (lees: 13 juni 2017) gegrond verklaard, dat besluit vernietigd voor zover daarbij het bezwaar van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] ten aanzien van de yurt ongegrond is verklaard, het bezwaar tegen het besluit van 28 november 2016 in zoverre gegrond verklaard en dat besluit in zoverre herroepen en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 20 juni 2017 (lees: 13 juni 2017) voor zover dat is vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college hoger beroep en [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college, [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] en [belanghebbende A] en [belanghebbende B] en [belanghebbende C] en [belanghebbende D] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college en [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 november 2018, waar [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B], bijgestaan door _____, advocaat te Ouderkerk aan de Amstel, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.H. Witte, mr. _____ en mr. _____, zijn verschenen. Voorts zijn verschenen de Vereniging 10 voor Texel, vertegenwoordigd door [gemachtigden], [belanghebbende E] en [belanghebbende F], [belanghebbende A] en [belanghebbende B], [belanghebbende C] en [belanghebbende D].

Overwegingen

Inleiding en achtergrond

1. [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] exploiteren op het perceel bedrijfsmatig het centrum _____ Texel". Zij ontvangen gasten die yogalessen en Ayurvedische consulten en behandelingen kunnen volgen. Er kan worden gemediteerd en er kunnen coachingstrajecten worden gevolgd. [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] hebben op het perceel een yurt opgericht.

In het bestemmingsplan "Texel buitengebied 2013" is aan het perceel onder meer de bestemming "Bedrijf" toegekend. De yurt staat op gronden met deze bestemming. Het gebruik van gronden voor een yurt is volgens het college in strijd met het bestemmingsplan, omdat een yurt een recreatieve opstal in de zin van het bestemmingsplan is en die ter plaatse niet is toegestaan. In hoger beroep staat vast dat de yurt is opgericht zonder de vereiste omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en gebruik in strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

Het college heeft [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] bij besluit van 13 juni 2017 gelast de yurt met de onderliggende constructie te verwijderen en verwijderd te houden. Bij besluit van 24 mei 2017 heeft het college geweigerd om omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwen van de yurt. Volgens [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] was het college onbevoegd om te handhaven en om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Voor de yurt zou een omgevingsvergunning van rechtswege zijn gegeven, omdat zij in hun brief van 23 december 2016 een aanvraag om omgevingsvergunning zouden hebben gedaan en het college niet tijdig op die aanvraag heeft beslist.

[belanghebbende E], [belanghebbende F], [belanghebbende A], [belanghebbende B], [belanghebbende C] en [belanghebbende D] wonen nabij het perceel van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] en stellen zich op het standpunt dat de besluiten van het college juist zijn. Ook de Vereniging 10 voor Texel heeft dat standpunt

ingenomen.

De inhoud van de aangevallen uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft overwogen dat het verzoek van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B], gedaan in de brief van 23 december 2016, moet worden aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning. De rechtbank heeft vastgesteld dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4, aanhef en eerste lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) wordt voldaan en dat het college niet tijdig heeft beslist op de aanvraag om omgevingsvergunning, zodat een omgevingsvergunning van rechtswege is gegeven. Om die reden was het college op 24 mei 2017 volgens de rechtbank niet meer bevoegd een besluit te nemen op de aanvraag om omgevingsvergunning. Ook was het college om die reden niet bevoegd om een handhavingsbesluit te nemen, aldus de rechtbank.

Is een aanvraag gedaan?

3. 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 [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] 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 er op dat het verzoek om verlening van een omgevingsvergunning is verstopt 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. Voor de yurt kan niet met toepassing van artikel 4, aanhef en eerste lid, van bijlage II van het Bor omgevingsvergunning worden verleend, omdat de yurt niet is te beschouwen als een bij het bedrijfsgebouw behorend bouwwerk, aldus het college.

3.1. 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 [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] de voor de aanvraag relevante wetsartikelen hebben vermeld. Het gegeven dat er niet mede een aanvraag voor de activiteit bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de 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.

3.2. Artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt:

"Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen."

Artikel 4:20b, eerste lid, luidt:

"Indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, is de gevraagde beschikking van rechtswege gegeven."

Artikel 4:20c, eerste lid, luidt:

"Het bestuursorgaan maakt de beschikking bekend binnen twee weken nadat zij van rechtswege is gegeven."

Artikel 3.9 van de Wabo luidt:

"1. Het bevoegd gezag beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag. [...]

2. [...]

3. Paragraaf. 4.1.3.3 van de Awb is, met uitzondering van de artikelen 4:20b, derde lid, en 4:20f, van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag. [...]

4. [...]."

3.3. In deze zaak staat de vraag centraal of het verzoek van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] van 23 december 2016 een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de 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 artikel 3.9, derde lid,

van de Wabo, in verbinding met artikel 4.20b, eerste lid, van de 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.

3.4. [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] hebben bij brief van 20 december 2016 bezwaar gemaakt tegen het besluit van 28 november 2016, waarbij een last onder dwangsom is opgelegd. Bij brief van 23 december 2016 hebben zij de gronden van bezwaar naar voren gebracht. In deze brief staat het volgende:

"Betreft: bezwaargronden

Geacht college, geachte [persoon],

Hierbij sturen wij u de gronden van ons bezwaarschrift van 20 december 2016.

[...]

Voor wat betreft de yurt [...] zijn wij ten eerste van mening dat deze wél voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, derde lid, van bijlage II van het Bor en dat er dus geen vergunning voor onze yurt nodig is. [...]. En voor zover dit artikel niet van toepassing is, dan is onze yurt, gelet op de begripsbepalingen voor een kampeermiddel in artikel 1.73 en een tent in artikel 1.126 en het bepaalde in artikel 8.8.3 van het bestemmingsplan Buitengebied Texel 2013 in ieder geval volgens het bepaalde in artikel 3, tweede lid van bijlage II van het Bor vergunningsvrij. [...]

Op grond van het gelijkheidsbeginsel vragen wij ons af waarom u ons aanschrijft met betrekking tot onze yurt.

Het is dan ook om die reden dat wij u ook vragen, mochten onze argumenten geen soelaas bieden, om ons een vergunning te verlenen op grond van artikel 4, eerste lid, van bijlage II van het Bor en een aanlegvergunning volgens artikel 56 van het bestemmingsplan. [...]"

3.5. In artikel 3.9, derde lid, van de 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 2006/2007, 30844, nr. 3, pag. 34), vormt de regeling voor bestuursorganen een belangrijke stok achter de deur om tijdig te beslissen. Tijdige besluitvorming is van belang voor de rechtszekerheid voor zowel de aanvrager als derdenbelanghebbenden. De wetgever heeft het bij het van toepassing verklaren van de regeling van belang geacht dat geen onduidelijkheid ontstaat over rechten en plichten van de vergunningverkrijger.

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 verhold 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 artikel 4.3, eerste lid, van het Bor via het Omgevingsloket online of met gebruikmaking van het formulier als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van het 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 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. Dit oordeel heeft geen gevolgen voor omgevingsvergunningen van rechtswege die reeds bekend zijn gemaakt met toepassing van artikel 4:20c van de 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.

3.6. [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] 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 wat in r.o. 3.5 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 artikel 4, aanhef en eerste lid, van bijlage II van het 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 [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] 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.

Was het college bevoegd een handhavingsbesluit te nemen en om te beslissen op de aanvraag van 7 maart 2017?

4. Aan het besluit op bezwaar van 13 juni 2017 heeft het college ten grondslag gelegd dat [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] een yurt hebben opgericht zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en gebruik in strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo is verleend. Daarom heeft het college [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] bij dat besluit alsnog gelast de gehele yurt te verwijderen. Zoals in r.o. 3.6 is overwogen, is een omgevingsvergunning van rechtswege niet gegeven. Daarbij komt dat het verzoek van 23 december 2016, anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, niet zag op de activiteit bouwen. Er deed zich dus wat betreft de yurt nog een overtreding voor en het college was bevoegd te handhaven. Het college betoogt derhalve terecht dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het ten tijde van het besluit op bezwaar van 13 juni 2017 nog steeds bevoegd was te handhaven.

Op 7 maart 2017 hebben [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] met een formulier als bedoeld in artikel 4.2 van het Bor een aanvraag gedaan om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Op die aanvraag was nog niet beslist, zodat het college bevoegd en gehouden was een besluit op die aanvraag te nemen.

De rechtbank heeft een en ander niet onderkend.

De betogen slagen.

Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B]

5. Omdat het hoger beroep van het college tegen de aangevallen uitspraak gegrond is, zal de Afdeling de gronden van het incidenteel hoger beroep beoordelen.

5.1. [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] betogen dat het college door een handhavingsbesluit te nemen, heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel. Zij voeren daartoe aan dat zij de yurt in overleg met medewerkers van de gemeente Texel hebben geplaatst. Daarnaast doen zij een beroep op het gelijkheidsbeginsel.

5.2. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] in beroep bij de rechtbank niet hebben aangevoerd dat het handhavingsbesluit is genomen in strijd met het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel. Aangezien het incidenteel hoger beroep de aangevallen uitspraak betreft, er geen reden is waarom genoemde gronden niet reeds bij de rechtbank hadden kunnen worden aangevoerd en [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen en omwille van de zekerheid voor de andere partijen over wat in geschil is, had behoren te doen, dienen de gronden buiten beschouwing te blijven.

Conclusie en proceskosten

6. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is het hoger beroep van het college gegrond. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] alsnog ongegrond verklaren.

7. Geen aanleiding bestaat voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Texel gegrond;
- II. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] ongegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 5 oktober 2017 in zaken nrs. 17/3050, 17/1349 en 17/3173;
- IV. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. F.D. van Heijningen en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Van Heusden
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 maart 2019

163-855.