

# Overzichtskroniek omgevingsvergunning voor bouwen

– Mr. A. Franken van Bloemendaal en mr. H. Koolen<sup>1</sup>

## 1. Inleiding en vraagstelling

De activiteit ‘bouwen’ is een van de vergunningplichtige activiteiten uit artikel 2.1 en 2.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (‘Wabo’). Op grond van artikel 2.1 aanhef en lid 1 sub a Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project<sup>2</sup> uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het ‘bouwen’ van een ‘bouwwerk’ (‘bouwvergunning’).

Omdat bij het uitvoeren van een project als bedoeld in de Wabo doorgaans sprake is van één of meerdere bouwactiviteiten (zoals nieuwbouw, verbouw, herbouw, renovatie en interne verbouwingen) is het bouwen één van de meest voorkomende vergunningplichtige activiteiten. Bij het uitvoeren van een project is daarom al snel een bouwvergunning benodigd, tenzij sprake is van vergunningvrije bouwactiviteiten.<sup>3</sup>

In de onderhavige overzichtskroniek wordt aan de hand van recente relevante jurisprudentie een onderbouwing en analyse van de volgende aspecten van de bouwvergunning gegeven: de kwalificatie van de activiteit als vergunningplichtige activiteit (waaronder de begrippen ‘bouwen’ en ‘bouwwerk’) en de uitzondering daarop, de samenhang met de overige vergunningplichtige Wabo-activiteiten, de vereisten aan een aanvraag om een bouwvergunning (‘aanvraag bouwvergunning’), de toetsingsgronden voor die aanvraag, de (beslis)termijnen, de inwerkingtreding, bekendmaking rechtsbescherming van de bouwvergunning, toezicht en handhaving en de privaatrechtelijke aspecten. Elk afzonderlijk thema zal worden toegelicht aan de

hand van - indien aanwezig - recente (afgelopen twee jaar) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (‘de Afdeling’). Bij het ontbreken daarvan wordt verwezen naar oudere Afdelingsjurisprudentie.

## 2. Activiteit bouwen als vergunningplichtige activiteit

Kenmerkend voor de activiteiten uit artikelen 2.1 en 2.2 Wabo is dat deze invloed hebben op de fysieke leefomgeving. Dit geldt in het bijzonder voor de activiteit ‘bouwen’. Hierbij is doorgaans sprake van een fysieke verandering van bebouwing (bijvoorbeeld bij verhogen van een bestaand gebouw), hetgeen leidt tot een letterlijke ingreep in de fysieke leefomgeving. Ook interne verbouwingen vallen evenwel onder de activiteit ‘bouwen’ als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 sub a Wabo en kunnen daarom onder omstandigheden vergunningplichtig zijn.

Hoewel de Wabo het bouwen in afwijking van een verleende bouwvergunning niet expliciet verbiedt, ziet artikel 2.1 lid 1 sub a Wabo zowel op het verbod tot het bouwen in afwijking van een bouwvergunning als op het verbod tot het bouwen zonder bouwvergunning.<sup>4</sup>

## 3. Begrippen ‘bouwen’ en ‘bouwwerk’

De vergunningsplicht uit artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo ziet uitsluitend op het ‘bouwen’ van een ‘bouwwerk’, cumulatieve criteria voor de gelding van de vergunningplicht. Onder ‘bouwen’ wordt verstaan:<sup>5</sup>

plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten.

Gelet op deze ruime definitie is al snel sprake van ‘bouwen’ in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo.

<sup>1</sup> Anneke Franken van Bloemendaal en Hans Koolen zijn beiden advocaat bij de maatschap Hemwood te Amsterdam. Deze bijdrage is op 13 december afgesloten.

<sup>2</sup> Onder een project wordt verstaan: project als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 of 2.2 Wabo.

<sup>3</sup> Zie artikelen 2 en 3 Bijlage II Bor. Het is echter mogelijk dat het project ook uit andere activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 of artikel 2.2 Wabo bestaat. In dat geval is - onder omstandigheden - toch een omgevingsvergunning benodigd.

<sup>4</sup> Zie ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3116.

<sup>5</sup> Zie artikel 1.1 lid 1 Wabo.

Het begrip 'bouwwerk' is in de Wabo niet gedefinieerd. In de rechtspraak is voor de uitleg aansluiting gezocht bij de definitie uit de Modelbouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten:<sup>6</sup>

'elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.'

Voor de uitleg van het begrip 'bouwwerk' is blijkens de rechtspraak uitsluitend deze definitie uit de modelbouwverordening van belang, andere begripsbepalingen (bijvoorbeeld in bestemmingsplannen) spelen hierbij geen rol.<sup>7</sup>

De jurisprudentie over de vraag of sprake is van een 'bouwwerk' is omvangrijk en casuïstisch. In de voetnoten is een overzicht van relevante uitspraken opgenomen.<sup>8,9</sup>

6 Artikel 1 lid 1 Modelbouwverordening 1992. Zie onder andere ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:398.

7 ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3952.

8 Wel sprake van een bouwwerk: vaandeldoeken van ongeveer 3 meter hoog en 0,80 meter breed, aan de boven- en onderzijde bevestigd aan een tegen de gevel gemonteerde houder (ABRvS 13 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AE9810); heipalen met fundering (ABRvS 19 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:A09693); paardrijbak, bodem met 30 centimeter afgegraven met drainage, onderlaag en kunststof matten, omheind door een hekwerk bestaande uit kunststof palen met dwarsbalken (ABRvS 3 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2717); Legertent, die gedurende 3 maanden per jaar wordt geplaatst ten behoeve van het aflammeren van schapen (ABRvS 6 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3744); Een vrachtwagen die in de berm is geparkeerd, die gedurende lange aaneengesloten periodes is geparkeerd ten behoeve van de opslag van stro (ABRvS 4 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2217); Overkapping/partytent die bestaat uit staanders, een tentdoek en bevestigingsmiddelen met een omvang van 12 m<sup>2</sup> en die jaarlijks in ieder geval gedurende het voorjaar en de zomer wordt geplaatst (ABRvS 4 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8739); Mobile objecten, mits zij bedoeld zijn om gedurende langere tijd op dezelfde plaats te functioneren (ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6428); Woonboot, voor zover deze bedoeld is om ter plaatse te functioneren (ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331); Houten looppad - aan elkaar vastgeschroefd op de beschoeiing en aan in elkaars verlengde liggende houten balken (ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3952); Caravan (ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1749); Pipowagen (ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:988); Net dat bestaat uit geknoopt zwart nylon en op een hoogte van 2,20 meter over de gehele achtertuin is gespannen middels staaldraden, tezamen met vijf staaldraden die met nagels zijn bevestigd aan de achtergevel van de woning en de voorgevel van de schuur (ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7117); Vervangen dakpannen (ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:162); Aanbrengen van stucwerk (ABRvS 19 juni 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE4293); Zeecontainers die langdurig aanwezig zijn op een perceel (ABRvS 11 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG4674); Zonnepaneel (ABRvS 10 juli 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6746).

9 Geen sprake van een bouwwerk: Reclamebord aan een gevel met schroeven, hoogte van 5 meter, breedte van 0,5 meter en 1 centimeter dik (ABRvS 23 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2543); Kunstgrasveld (ABRvS 9 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD6710); Gasfornuis met oven (ABRvS 10 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ7253); Reclame-uiting op gevel, frame van zwart metaal, rode letters met neonverlichting - breedte 4,71 meter, hoogte 0,2 meter, dikte 0,094 meter (ABRvS 7 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN0451); Mestopslag (ABRvS 27 april

En bouwwerk moet in volle omvang worden beoordeeld. Dit betekent bijvoorbeeld dat een terrasoverkapping met uitgerolde schermen aan drie zijden moet worden beoordeeld<sup>10</sup> of dat een zonnescherm in uitgeklapte toestand moet worden beoordeeld.<sup>11</sup>

#### 4. Uitzonderingen op vergunningplicht

De hoofdregel is dat voor elke bouwactiviteit aan, op, onder of in een 'bouwwerk' dat als 'bouwen' in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo kwalificeert een bouwvergunning benodigd is. Hierop bestaan echter enkele uitzonderingen. Op grond van artikel 2.1 lid 3 Wabo kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat met betrekking tot de daarbij aangegeven gevallen het verbod om zonder bouwvergunning ex artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo te 'bouwen' niet geldt. Wat betreft de bouwactiviteiten zijn de uitzonderingen terug te vinden in artikel 2.3 Besluit omgevingsrecht ('Bor'), met verwijzing naar artikelen 2 en 3 van Bijlage II bij het Bor.

Het gaat het bestek van dit artikel te buiten om alle afzonderlijke categorieën (bouw)activiteiten van artikel 2 en 3 Bijlage II Bor te behandelen. Wij wijzen erop dat de begripsbepalingen in artikel 1 Bijlage II Bor voor de uitleg van deze artikelen van groot belang zijn. Ook zal rekening moeten worden gehouden met de beperkingen die in artikel 4a (in het geval sprake is van een monument of de (bouw) activiteit plaatsvindt in een beschermd stads- of dorpsgezicht) en artikel 5 Bijlage II (het aantal woningen moet gelijk blijven en de bouwactiviteit mag

2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2633); Mestzak (ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3962); Aanbrengen verlaag (ABRvS 24 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2011:BR5660 en ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5660); Springtoestellen - volledig demontabel, bestaande uit verschillende elementen die in wisselende samenstelling op wisselende plaatsen zonder verankering worden opgericht (ABRvS 18 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3023); Tijdelijke steiger voor de bouw van overkappingen (ABRvS 4 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5123.); Verrijdbaar object (SRV-wagen = kleine rijdende supermarkt), voor zover deze hoofdzakelijk een transportfunctie vervult (ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2081); Tent ter bescherming van arbeiders tegen weersomstandigheden (Rechtbank Dordrecht 8 september 2006, ECLI:NL:RBDOR:2006:AY9446); Paalmatras - wegfundering bestaande uit een veld palen, voorzien van paaldeksels (ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1099); Verharding - weg (ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH9230); Vogelverschrikker (ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2558); Mobilele puinbreker (ABRvS 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7425); Belettering op windturbines (ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4018); Veerpont die bedoeld zijn om mee te varen en waarvan de primaire functie varen is (ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3383); Los op een plat dak liggende, aan elkaar bevestigde, houten vlonders (ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3097); Een op de grond aangelegde terrasverharding (ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1487); Buitendijkse gedeelte van een koelwateruitlaat (ABRvS 3 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2683); Een laag van gestampt puin voorzien van een asfaltlaag (ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4255).

10 ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2795.

11 ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1719.

niet plaatsvinden in, aan, op of bij een bouwwerk dat illegaal is gebouwd of wordt gebruikt) Bor zijn opgenomen.

## 5. Samenhang met overige vergunningplichtige activiteiten

### 5.1 Onlosmakelijke samenhang activiteiten

Op grond van artikel 2.7 Wabo moet de aanvraag bouwvergunning betrekking hebben op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project.

Indien er sprake is van onlosmakelijke samenhang kan de aanvrager niet kiezen voor het aanvragen van deelvergunningen (zie hierna), een gefaseerde aanvraag is echter wel mogelijk (zie ook hierna). Wanneer sprake is van een onlosmakelijke activiteit hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In een uitspraak van 10 oktober 2018 oordeelde de Afdeling dat er geen onlosmakelijke samenhang bestaat tussen de uitbreiding van een zorgcomplex en het aanleggen van parkeerplaatsen. Hoewel de parkeerplaatsen nodig zijn ter voldoening aan de parkeerbehoefte van het zorgcomplex, is het aanleggen van de parkeerplaatsen fysiek te onderscheiden van de bouw van het zorgcomplex.

In het geval het bevoegd gezag de onlosmakelijkheid over het hoofd ziet, heeft dat niet tot gevolg dat een onherroepelijke vergunning daardoor vervalt of haar werking verliest.<sup>12</sup>

Een uitzondering op de onlosmakelijkheid geldt sinds 2013 voor de activiteit opgenomen in artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo (het gebruiken in strijd met het bestemmingsplan). Voor deze activiteit kan voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten een aparte aanvraag worden ingediend. Deze regeling is opgenomen om de praktijk tegemoet te komen: op deze manier kan eerst planologische zekerheid worden verkregen alvorens kosten te maken voor het indienen van de aanvraag bouwvergunning, waarvoor bijvoorbeeld constructieve berekeningen moeten worden uitgevoerd.<sup>13</sup> Een voorbeeld van de regeling is te vinden in een Afdelingsuitspraak uit 2013.<sup>14</sup>

### 5.2 Deelvergunning

Als gezegd is een kenmerk van de Wabo dat voor een project dat bestaat uit verschillende vergunningsplichtige activiteiten, één omgevingsvergunning kan worden aangevraagd. Het project kan echter ook worden opgeknipt in deelprojecten

waarvoor afzonderlijke omgevingsvergunningen worden aangevraagd (achtereenvolgens dan wel tegelijkertijd). Er wordt dan gesproken over 'deelvergunningen'.<sup>15</sup>

Een deelvergunning heeft betrekking op een fysiek te onderscheiden activiteit die onderdeel uitmaakt van een samenstel van activiteiten. Deze activiteiten vormen samen het project. Anders dan de naam doet vermoeden is een deelvergunning een volwaardige en complete omgevingsvergunning, waarop bijvoorbeeld de bepalingen inzake inwerkingtreding en rechtsbescherming van toepassing zijn.

Als voorbeeld van een deelvergunning wordt in de parlementaire toelichting genoemd het bouwrijp maken van een voormalig agrarisch perceel, het slopen van oude agrarische opstallen en de nieuwbouw van een aantal woningen.<sup>16</sup> De bouwvergunning kan in dit geval separaat worden aangevraagd.

De mogelijkheid om deelvergunningen aan te vragen wordt evenwel beperkt door de regeling inzake de onlosmakelijke samenhang: als daarvan sprake is kan het project niet met afzonderlijke deelvergunningen worden aangevraagd.

### 5.3 Gefaseerde vergunning

Een project dat uit meerdere activiteiten bestaat, kan op grond van artikel 2.5 Wabo gefaseerd worden aangevraagd. De aanvrager dient in dat geval in de aanvraag het gehele project met alle activiteiten te beschrijven en aan te geven welke activiteiten aan de orde moeten komen in de eerste fase.

Gefaseerde vergunningverlening heeft als onderdeel dat de indieningsvereisten voor latere activiteiten (zoals bijv. constructieve berekeningen t.b.v. de aanvraag bouwvergunning) in de eerste fase nog niet aan de orde zijn. Dat heeft als voordeel dat daarvoor nog geen kosten hoeven te worden gemaakt, voor het geval het project in of na de eerste fase wordt afgebroken (bijvoorbeeld omdat blijkt dat de omgevingsvergunning voor de activiteit gebruik in strijd met het bestemmingsplan in de eerste fase wordt geweigerd).

Een gefaseerde verlening van de omgevingsvergunning vindt plaats op grond van twee aanvragen en resulteert in twee beschikkingen die tezamen de omgevingsvergunning vormen. Daarmee onderscheidt de gefaseerde vergunningverlening zich van de figuur van de deelvergunning: de gefaseerde vergunning wordt aangevraagd voor een deel van de activiteiten die uiteindelijk gezamenlijk het totale project vormen, maar bij een deelvergunning is

<sup>12</sup> ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3199.

<sup>13</sup> De regeling is gewijzigd in 2013, zie voor een toelichting Kamerstukken II 2011/2012, 33135, nr. 3, p. 31.

<sup>14</sup> ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2986, AB 2013, 206 met annotatie van A.G.A. Nijmeijer.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 30844, nr. 3, p. 37.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 30844, nr. 3, p. 37-38.

sprake van één beslissing van het bevoegd gezag op grond van één aanvraag.

Als in beide fasen positief op de aanvraag is beslist, treden de beschikkingen eerste en tweede fase op hetzelfde moment in werking.<sup>17</sup> Pas als beide beschikkingen in werking zijn getreden, is het verbod behoudens omgevingsvergunning van artikel 2.1 en 2.2 Wabo opgeheven. De beschikkingen zijn afzonderlijk appellabel.

Uit een Afdelingsuitspraak van 3 oktober 2018 blijkt dat een gebrek in de aanvraag eerste fase niet automatisch gevolgen heeft voor de aanvraag tweede fase.<sup>18</sup> De eerste fase zag op de activiteit milieu en daar ontbrak een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Het College liet vervolgens zowel de aanvraag eerste fase als de aanvraag tweede fase, die zag op bouwen en afwijken van het bestemmingsplan, buiten behandeling op grond van artikel 7.28 lid 2 Wet milieubeheer ('Wm'). Volgens de Afdeling vallen de activiteiten bouwen en afwijken bestemmingsplan uit de tweede fase niet onder het toepassingsbereik van de Wm, de onlosmakelijke samenhang met de activiteit milieu maakt dit niet anders. De Wm bood daarom geen grondslag voor het buiten behandeling laten van de tweede fase. Het College was gehouden de beslissing op de aanvraag tweede fase aan te houden en de aanvrager in de gelegenheid te stellen binnen een redelijke termijn een nieuwe aanvraag eerste fase in te dienen.

Overigens kan op grond van artikel 2.5 lid 6 Wabo bij de beslissing op de aanvraag tweede fase de beschikking eerste fase worden gewijzigd voor zover dat nodig is om de omgevingsvergunning te kunnen verlenen. Denk daarbij aan een eerste fase vergunning voor de bouw van woningen en een tweede fase vergunning voor een uitweg ten behoeve van de woningen, waardoor de situering van de woningen moet worden gewijzigd.<sup>19</sup>

## 6. Aanhakende toestemmingen

Onder bepaalde omstandigheden is bij de aanvraag om een bouwvergunning een zogenaamde 'verklaring van geen bedenkingen' ('verklaring') van een ander bestuursorgaan benodigd. De verklaring is een vereiste instemming voor het verlenen van de vergunning. Een verklaring is vereist wanneer de bouwvergunning (mede) betrekking heeft op (zie hiervoor par. 6.2 Bor):

- de activiteit gebruik in strijd met het bestemmingsplan of de beheersverordening (artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo), voor zover de afwijking wordt vergund met toepassing van artikel 2.12

lid 1 onder a sub 3 Wabo (uitgebreide procedure);

- activiteiten waarbij wordt afgeweken van rechtstreeks werkende regels uit de provinciale verordening of van algemene regels en aanwijzingen van het Rijk;
- activiteiten van een mijnbouwwerk;
- een aanhakende toestemming in verband Natura 2000- en flora en fauna-activiteiten.

Ter bescherming van deze belangen kunnen via de verklaring voorschriften worden gegeven die door het bevoegd gezag aan de vergunning moeten worden toegevoegd. Het is evenwel niet toegestaan nog andere of aanvullende voorschriften op te nemen op het gebied waarop de verklaring betrekking heeft.

NB: In geval van een Natura 2000-gebied en handelingen met gevolgen voor beschermde planten en dieren is een verklaring niet benodigd als voortvloeiend uit de aanvraag om de bouwvergunning al een aanvraag om (een van) deze activiteiten is ingediend. Als dus eerst een vergunning om (een van) deze activiteiten wordt aangevraagd en vervolgens een aanvraag wordt ingediend om de bouwvergunning, dan gelden er twee aparte procedures en worden er uiteindelijk twee aparte vergunning verleend.<sup>20</sup>

## 7. Aanvraag (vereisten)

Een aanvraag bouwvergunning moet aan bepaalde voorwaarden voldoen om door het bevoegd gezag in behandeling te kunnen worden genomen. Op grond van artikel 4:2 lid 1 Awb jo. artikel 1.3 lid 1 Regeling omgevingsrecht moet in ieder geval het volgende in de aanvraag worden opgenomen:

- De naam, het adres en de woonplaats van de aanvrager, alsmede het elektronisch adres van de aanvrager, indien de aanvraag met een elektronisch formulier wordt ingediend;<sup>21</sup>
- De dagtekening;
- Het adres, de kadastrale aanduiding van wel de ligging van het project;
- Een omschrijving van de aard en omvang van het project.
- Een aanduiding van de locatie van de aangevraagde activiteit(en), bijvoorbeeld met behulp van een situatietekening, kaart, foto's of andere geschikte middelen;
- Een opgave van de kosten van de te verrichten werkzaamheden.

Daarnaast moet in of bij de aanvraag gegevens en bescheiden ten behoeve van toetsing aan de

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 30844, nr. 3, p. 146.

<sup>18</sup> ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3212, TBR 2019/9 met noot A.G.A. Nijmeijer.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 30844, nr. 3, p. 146.

<sup>20</sup> Vergelijk ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:803

<sup>21</sup> Indien de aanvraag wordt ingediend door een gemachtigde of door een ander dan de aanvrager moet zijn/haar gegevens ook worden vermeld.

voorschriften van het Bouwbesluit 2012, het bestemmingsplan, de bouwverordening en de criteria uit de welstandsnota worden verstrekt.<sup>22</sup> Sommige bescheiden (waaronder gegevens en bescheiden met betrekking tot belastingen en belastingcombinaties) kunnen op een later tijdstip - uiterlijk binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering van de desbetreffende handeling - worden overgelegd.<sup>23</sup>

Niet elk ingediend verzoek kan als een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3 lid 3 Algemene wet bestuursrecht ('Awb') worden beschouwd. Van een aanvraag in voornoemde zin is uitsluitend sprake als deze is ingediend door een belanghebbende. Het is vaste Afdelingsjurisprudentie dat degene die een bouwvergunning aanvraagt in beginsel wordt verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op die aanvraag. Deze discussie speelt doorgaans omdat omwonenden bezwaar hebben gemaakt tegen de bouwvergunning en aanvoeren dat aanvrager geen belanghebbende is omdat de aanvrager bijvoorbeeld geen eigenaar is van de gronden waarop het bouwplan zal worden verwezenlijkt. Uit een nieuwe jurisprudentielijn van de Afdeling volgt dat de aanvrager van een bouwvergunning kwalificeert als belanghebbende bij de aanvraag, tenzij aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt.<sup>24</sup> De Afdeling verlaat daarmee nadrukkelijk het criterium dat aannemelijk moet zijn gemaakt dat het bouwplan nimmer kan worden verwezenlijkt.<sup>25</sup>

De gebruikelijke weg om een aanvraag in te dienen is langs elektronische weg via het Omgevingsloket online of met gebruikmaking van een wettelijk vastgesteld formulier.<sup>26</sup> Een aanvraag kan echter ook op een andere wijze worden ingediend, bijvoorbeeld via een schriftelijk verzoek per post. In dat geval is volgens de rechtspraak alleen dan sprake van een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3 lid 3 Awb als voor het bevoegd gezag meteen duidelijk is of kan zijn dat een aanvraag is gedaan. Het moet daarbij altijd gaan om een zelfstandig stuk. Het is dus niet mogelijk om bijvoorbeeld in een bezwaarschrift een aanvraag bouwvergunning op te nemen.

Als geen sprake is van een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3 lid 3 Awb, dan is de afwijzing van het verzoek geen besluit als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 Awb. Dit betekent dat het eventuele daartegen

ingestelde bezwaar niet-ontvankelijk moet worden verklaard.<sup>27</sup>

Worden niet alle benodigde gegevens of bescheiden in of bij de aanvraag gevraagd, dan kan het bevoegd gezag op grond van artikel 4:5 lid 1 Awb besluiten de aanvraag niet te behandelen. Dit kan echter pas nadat de aanvrager in de gelegenheid is gesteld de aanvraag binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn aan te vullen. Een uitnodiging om aanvulling van de aanvraag waarin geen termijn is gesteld voor die aanvulling, kan niet worden aangemerkt als een krachtens artikel 4:5 Awb gedane uitnodiging om de aanvraag aan te vullen.<sup>28</sup> In dat geval kan de aanvraag niet buiten behandeling worden gesteld (en wordt de beslistermijn niet opgeschort, zie paragraaf 9).

## 8. Toetsingsgronden aanvraag

Artikel 2.10 lid 1 Wabo bevat het zogenaamde limitatief-imperatieve stelsel voor de behandeling van de aanvraag bouwvergunning. Artikel 2.10 Wabo geeft de volgende (limitatieve) gevallen aan wanneer een aanvraag bouwvergunning moet worden geweigerd (imperatief):

- Indien het bevoegd gezag het niet aannemelijk acht dat het bouwen voldoet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 (met name constructieve eisen aan bouwwerken);
- Indien het bevoegd gezag het niet aannemelijk acht dat het bouwen voldoet aan de Bouwverordening (kan regels over brandveiligheid van bouwwerken bevatten);
- Indien het bouwen in strijd is met een planologische regeling (bestemmingsplan, inpassingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of rechtstreeks werkende bepalingen uit een provinciale verordening of AMvB);
- Indien het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk in strijd is met de redelijke eisen van welstand; of
- Als het advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid daartoe aanleiding geeft.

Artikel 2.20 Wabo bepaalt dat het bevoegd gezag in andere gevallen dan bedoeld in artikel 2.10 Wabo de vergunning slechts kan weigeren in het geval en onder de voorwaarden van artikel 3 Wet Bibob. Voornoemde weigeringsgronden zullen in deze paragraaf nader worden toegelicht.

Artikel 3.30 lid 3 Wro bevat een extra weigeringsgrond in het geval de coördinatie-regeling uit de Wro wordt toegepast. Als in de coördinatie naast een bestemmingsplan ook een bouwvergunning aan de orde is, moet deze vergunning worden ge-

<sup>22</sup> Zie artikelen 2.2 tot en met 2.5 Regeling omgevingsrecht.

<sup>23</sup> Zie artikel 2.7 Regeling omgevingsrecht.

<sup>24</sup> ABRvS 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2717; ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1394 en ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002.

<sup>25</sup> Het criterium is dus niet meer dat aannemelijk moet zijn dat het bouwplan nimmer kan worden verwezenlijkt. Dit was nog wel het geval ten tijde van de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:375; aldus de Afdeling.

<sup>26</sup> Zie ABRvS 19 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3202.

<sup>27</sup> Vergelijk ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3048.

<sup>28</sup> Zie ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2527.

weigerd als het bouwen in strijd is met het bestemmingsplan dat in de coördinatie betrokken is.

## 8.1 Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit 2012 ('Bouwbesluit') bevat eisen waaraan bouwplannen minimaal dienen te voldoen. Het bevat (technische) voorschriften voor het bouwen van een bouwwerk, de staat van een bestaand bouwwerk en het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk. Het Bouwbesluit bevat tevens een verbod om een bouwwerk in gebruik te nemen zonder dat een melding is gedaan bij het bevoegd gezag. Voorts bevat het voorschriften inzake brandveilig gebruik.

Verdergaande eisen dan die in het Bouwbesluit zijn opgenomen mogen worden toegepast, maar kunnen door het bevoegd gezag niet worden afgedwongen indien en voor zover het Bouwbesluit voorziet in een uitputtende regeling ten aanzien van het desbetreffende aspect (zoals ten aanzien van EPC en mechanische ventilatie).<sup>29</sup> Indien en voor zover een onderwerp niet uitputtend wordt geregeld in het Bouwbesluit (zoals de situering van vluchtwegen) mogen daarover wél regels worden opgenomen in bijvoorbeeld een bestemmingsplan (zolang de regeling wordt ingegeven door ruimtelijke motieven).

De toets van de aanvraag aan het Bouwbesluit is een zogenaamde 'aannemelijkheidstoets': de aanvraag en de daarbij aangeleverde gegevens moeten het voor het bevoegd gezag aannemelijk maken dat de activiteit voldoet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit. Een recente Afdelingsuitspraak gaat over de vraag wanneer en hoe de constructieve veiligheid van een pand moet worden beoordeeld.<sup>30</sup> Artikel 2.7 Mor bepaalt dat de detailconstructieberekeningen later mogen worden ingediend (ten minste 4 weken voor de aanvang van de werkzaamheden). Volgens de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat er op het moment van vergunningverlening duidelijkheid moet bestaan over de hoofdlijn van de constructie. Het is ter beoordeling van het College of er voldoende gegevens en stukken bij de aanvraag zijn ingediend om een besluit op de aanvraag te nemen. De rechtbank heeft volgens de Afdeling terecht geoordeeld dat - gelet op de bij de aanvraag gevoegde stukken - duidelijkheid bestond over de hoofdlijn van de constructie.

De voorschriften uit het Bouwbesluit zien hoofdzakelijk op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Bij deze voorschriften onderscheidt het Bouwbesluit 12 gebruiksfuncties, per gebruiksfunctie en per onderwerp gelden mi-

nimale vereisten uitgesplitst naar bestaande bouw, verbouw en nieuwbouw. Indien sprake is van transformatie van bijvoorbeeld een kantoorfunctie naar een woonfunctie (maar ook als sprake is van het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen van een bestaand gebouw) moet worden voldaan aan de voorschriften voor bestaande bouw voor die woonfunctie. Voor de vereisten voor bestaande bouw verwijst het Bouwbesluit dikwijls naar 'het rechtens verkregen niveau' als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 Bouwbesluit. In een recente uitspraak gaat de Afdeling in op het begrip rechtens verkregen niveau voor een toegangsdeur van een appartementencomplex.<sup>31</sup> Volgens de Afdeling moet voor het bepalen van het rechtens verkregen niveau gekeken worden naar de technische voorschriften en de vergunning die op de oorspronkelijke oprichting van het bouwwerk en op eventuele latere verbouwing(en) daarvan van toepassing waren. In het geval de vereisten die golden op het moment van het rechtens verkregen niveau strenger zijn dan de nieuwbouweisen, geldt het nieuwbouwniveau als rechtens verkregen niveau.<sup>32</sup>

Op grond van artikel 8.2 Bouwbesluit dient de wijze van uitvoering van de bouw (de in acht te nemen veiligheid etc. bij de uitvoering van bouwen sloopwerkzaamheden) zo nodig betrokken te worden bij de besluitvorming. Dit op basis van de overgelegde constructieve gegevens en/of een palenplan en een bouwveiligheidsplan. In een recente uitspraak oordeelde de Afdeling dat het College daar zorgvuldig naar had gekeken: er was niet alleen een advies van de eigen constructeur, maar tevens een second opinion van een onafhankelijk bureau zodat de vergunning terecht was verleend.<sup>33</sup>

De Afdeling heeft in 2018 geoordeeld dat het relativiteitsvereiste ex artikel 8:69a Awb in de weg staat aan een beroep van een omwonende op brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit.<sup>34</sup> Deze normen zijn volgens de Afdeling geschreven ter bescherming van de gebruikers van het gebouw, en niet de omwonenden daarvan.

## 8.2 Bouwverordening

Op grond van artikel 8 Woningwet dient elke gemeente een bouwverordening vast te stellen. De reikwijdte van deze Bouwverordening wordt beperkt door de Reparatiewet Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>35</sup> Hierin is bepaald dat een

<sup>31</sup> ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3249.

<sup>32</sup> ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4156.

<sup>33</sup> ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3124.

<sup>34</sup> ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1211.

<sup>35</sup> In werking getreden op 29 november 2014. Op grond van deze wet moesten gemeenten uiterlijk 1 juli 2018 stedenbouwkundige bepalingen uit hun bouwverordening hebben opgenomen in bestemmingsplannen of beheersverordeningen. De wet voorziet evenwel in overgangsrecht (via artikel 133 Woningwet) voor (i) op 29 november 2014 geldende bestemmingsplannen (voor zover het bestemmingsplan die onder-

<sup>29</sup> ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1493.

<sup>30</sup> ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3287, AB 2019, 224 met annotatie van M. van Moorsel.

bouwverordening geen stedenbouwkundige voorschriften meer kan bevatten. Wel dient de bouwverordening bijvoorbeeld regels te bevatten omtrent het verrichten van onderzoek naar aard en mate van verontreiniging van de bodem.

### 8.3 Strijd met planologisch regime

Op grond van artikel 2.10 lid 1 onder c Wabo moet de aanvraag bouwvergunning worden geweigerd indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, rechtstreeks werkende regels uit de provinciale verordening, algemene regels en aanwijzingen van het Rijk of een voorbereidingsbesluit voor zover daarin is bepaald dat het verboden is het huidige - feitelijke - gebruik te wijzigen (hierna: 'het planologisch regime'). Een uitzondering hierop geldt als de aangevraagde bouwactiviteit niet in strijd is een met reeds verleende omgevingsvergunning ter afwijking van het planologisch regime. Let op: deze uitzondering geldt niet bij strijd met een gebruiksverbod uit het voorbereidingsbesluit.

Als sprake is van bovenstaande weigeringsgrond, dan wordt de aanvraag bouwvergunning mede aangemerkt als een aanvraag om omgevingsvergunning voor strijdig gebruik (artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo).<sup>36</sup> De aanvraag om deze vergunning kan slechts worden geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 Wabo niet mogelijk is.

Gelet op het bovenstaande zal bij een ingediende aanvraag bouwvergunning moeten worden beoordeeld of de aangevraagde (bouw)activiteit in strijd is met het planologisch regime. Als dit het geval is, dan kan dit - afhankelijk van de specifieke strijdigheid of strijdigheden - gevolgen hebben voor de te volgen voorbereidingsprocedure. Als gezegd geldt op de aanvraag bouwvergunning de zogenaamde reguliere procedure (zie paragraaf 9). Beslist het bevoegd gezag niet binnen de gestelde beslistermijn, dan is na het verstrijken van deze termijn automatisch een vergunning van rechtswege ontstaan.

### 8.4 Redelijke eisen van welstand

Een aanvraag bouwvergunning moet ook worden geweigerd indien het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk

dat geen seizoensgebonden bouwwerk is - kort gezegd - in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Het begrip 'tijdelijk bouwwerk' moet ruim worden geïnterpreteerd. Uit een Afdelingsuitspraak van 29 mei 2019 blijkt dat tijdelijke windturbines, waarvoor vergunningen zijn verleend door een termijn van 30 jaar, als tijdelijke bouwwerken moeten worden aangemerkt, zodat deze niet hoeven te voldoen aan redelijke eisen van welstand.<sup>37</sup>

De welstandscriteria aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of een bouwwerk in overeenstemming is met redelijke eisen van welstand zijn terug te vinden in een door de gemeenteraad vastgestelde welstandsnota. De in de welstandsnota opgenomen criteria zien doorgaans op veelvoorkomende objecten en verschillen vaak per specifiek gebied binnen de gemeente.

Hoewel het bevoegd gezag niet verplicht is om advies over de welstandstoetsing in te winnen<sup>38</sup>, vraagt het doorgaans advies aan een (onafhankelijke) gemeentelijke welstandscommissie of aan de stadsbouwmeester. Het bevoegd gezag mag aan het advies in beginsel doorslaggevende betekenis toekennen, hoewel het niet aan een dergelijk advies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij het bevoegd gezag zelf berust.<sup>39</sup> Tenzij het advies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat het bevoegd gezag dit niet - of niet zonder meer - aan zijn oordeel omtrent de welstand ten grondslag heeft mogen leggen, behoeft het overnemen van een welstandsadvies in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies overlegt van een andere deskundig te achten persoon of instantie dan wel gemotiveerd aanvoert dat het welstandsadvies in strijd is met de volgens de welstandsnota geldende criteria, aldus de Afdeling.

Artikel 2.10 lid 1 onder d Wabo voorziet in een expliciete bevoegdheid voor het bevoegd gezag om van een negatief welstandsadvies af te wijken. Het bevoegd gezag beschikt hierbij over een zekere mate van beoordelingsvrijheid, het is niet slechts bevoegd om af te wijken op grond van overwegingen van algemeen belang (zoals economische of maatschappelijke belangen), maar het kan ook verband houden met individuele omstandigheden die de aanvrager betreffen.<sup>40</sup>

Een welstandstoets moet zich volgens vaste rechtspraak in beginsel richten naar de bouwmogelijkheden die een bestemmingsplan biedt. Uit het

werpen niet regelt) en (ii) voor gebieden waar geen bestemmingsplan geldt. Voor deze plannen en gebieden bleven de stedenbouwkundige bepalingen uit de bouwverordening hun werking behouden tot 1 juli 2018. Het voorgaande betekent dat de stedenbouwkundige bepalingen in de bouwverordening hun aanvullende werking per 1 juli 2018 hebben verloren en sindsdien niet meer kunnen dienen als toetsingsgrond voor een aanvraag om een bouwvergunning.

<sup>36</sup> Zie artikel 2.10 lid 2 Wabo.

<sup>37</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781.

<sup>38</sup> Zie artikel 6.2 lid 1 Bor.

<sup>39</sup> ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3264.

<sup>40</sup> ABRvS 2 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:8.

algemeen karakter van het welstandsvereiste vloeit voort dat bij de welstandstoets de voor de grond geldende bebouwingmogelijkheden als uitgangspunt dienen te worden gehanteerd.<sup>41</sup>

Naarmate het bestemmingsplan evenwel meer keuze laat tussen verschillende mogelijkheden om een bouwplan te realiseren, heeft het bevoegd gezag - met inachtneming van de uitgangspunten van het bestemmingsplan - meer beoordelingsruimte een bouwplan in strijd met redelijke eisen van welstand te achten. Hierop geldt een uitzondering als uit de voorschriften en de systematiek van het bestemmingsplan volgt dat zulk een keuze niet of slechts in beperkte mate aanwezig is. Met name indien de (impliciete) bebouwingmogelijkheden in het bestemmingsplan gedetailleerd zijn aangegeven vormt die opzet bij de welstandstoets een dwingend gegeven. Indien een bestemmingsplan bijvoorbeeld (expliciete) regels bevat over het bouwvlak, het bebouwingspercentage en de bouw- en goothoogte, maar geen regels over het maximaal toegestane bouwvolume, dan dient het bouwvolume bij de welstandstoets door het bevoegd gezag te worden gerespecteerd.<sup>42</sup>

### 8.5 Bibob

Als gezegd bepaalt artikel 2.20 Wabo dat het bevoegd gezag de aanvraag bouwvergunning kan weigeren in het geval en onder de voorwaarden van artikel 3 Wet Bibob. Dat artikel bepaalt dat een bestuursorgaan een aanvraag kan weigeren (of een bestaande beschikking kan intrekken) indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking (mede) zal worden gebruikt om (a) uit gepleegde strafbare feiten verkregen of nog te verkrijgen voordelen te benutten of (b) strafbare feiten te plegen. Voordat een vergunning op grond van de Bibob wordt geweigerd kan het bevoegd gezag advies inwinnen bij het Landelijk Bureau Bibob, hetgeen de beslistermijn op de aanvraag bouwvergunning met acht weken opschort.

Bij de beoordeling van de aanvraag wordt de integriteit onderzocht van diegenen die bij een aanvraag bouwvergunning zijn 'betrokken'. Hoewel artikel 1 lid 1 van de Wet Bibob een definitie van het begrip betrokkene bevat, geeft artikel 2.20 lid 1 Wabo een ruimere betekenis aan het begrip betrokkene: ook degene die op grond van feiten en omstandigheden redelijkerwijs met de aanvrager gelijk kan worden gesteld kan als betrokkene in de zin van artikel 3 Wet Bibob worden aangemerkt. De regeling is opgenomen om het gebruik van een stroman als aanvrager van de bouwvergunning te voorkomen.

Een extra vereiste voor toepassing van de b-grond is dat er samenhang bestaat tussen de criminele activiteiten en de activiteiten waarvoor de vergunning is aangevraagd. Vanwege het samenhangcriterium werd de b-grond tot voor kort niet toegepast bij bouwvergunningen, omdat de criminele activiteiten niet zouden samenhangen met het doel van de aangevraagde bouwvergunning. De Afdeling oordeelde in 2018 bijvoorbeeld dat het bouwen van een schuur niet samenhangt met criminele activiteiten. Volgens de Afdeling hadden hennepcultuur en helling geen betrekking op het gebruik van de schuur, waarbij mede van belang was dat in het algemeen een schuur bij een woning wordt gebruikt om spullen in op te slaan en voertuigen te stallen.<sup>43</sup>

De Afdeling heeft haar koers in 2019 echter gewijzigd en geoordeeld dat het samenhangcriterium toch bestaat bij bouwvergunningen.<sup>44</sup> Een recente uitspraak zag op het verlenen van een bouwvergunning voor het plaatsen van een woonwagen. De Afdeling is van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het witwassen een strafbaar feit is dat vermoedelijk is gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met de activiteiten waarvoor de bouwvergunning voor het plaatsen van de woonwagen is aangevraagd. De verweten strafbare gedragingen bestonden immers uit het witwassen door het verwerven van goederen. Met het verlenen van de vergunning wordt de plaatsing van de woonwagen mogelijk gemaakt. Daarmee hangt de vergunning samen met het verwerven en het plaatsen van de woonwagen en de financiering daarvan, waaronder de afbetaling van de daarvoor aangegane lening. Daarmee kan het strafbare feit witwassen worden gefaciliteerd.<sup>45</sup>

### 9. (Beslis)termijnen aanvraag

Op de aanvraag bouwvergunning geldt de zogenaamde reguliere voorbereidingsprocedure. Dit betekent dat het bevoegd gezag binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag een besluit moet nemen.<sup>46</sup> Het bevoegd gezag kan de beslistermijn nog eenmaal met ten hoogste zes weken verlengen.<sup>47</sup> Deze verlenging moet binnen de eerstbedoelde termijn (van acht weken) zijn genomen en zijn bekendgemaakt.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1207, AB 2018/183 met annotatie Tollenaar.

<sup>44</sup> ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2150, JM 2019/09 met annotatie J. Keur en ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2450, AB 2019/386, met annotatie Tollenaar.

<sup>45</sup> ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2905.

<sup>46</sup> Zie artikel 3.9 lid 1 Wabo.

<sup>47</sup> Artikel 3.9 lid 2 Wabo.

<sup>48</sup> Vergelijk rechtbank Noord-Holland 4 september 2017, HAA 17/3490 en HAA 17/3491 (niet gepubliceerd op www.rechtspraak.nl).

<sup>41</sup> ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1129.

<sup>42</sup> ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1129.



De beslistermijn kan naast bovenstaande verlening ook worden opgeschort.<sup>49</sup> Een opschorting van de beslistermijn is onder meer mogelijk als (i) niet alle door het bevoegd gezag benodigde gegevens door de aanvrager zijn aangeleverd, (ii) de aanvrager schriftelijk met uitstel heeft ingestemd, (iii) de vertraging aan de aanvrager kan worden toegerekend of (iv) het bevoegd gezag door overmacht niet in staat is een beschikking te geven. De tijd die gemoed is met de opschorting valt buiten de lengte van de beslistermijn.

Beslist het bevoegd gezag niet binnen de daartoe gestelde beslistermijn, dan is na het verstrijken van deze termijn automatisch een vergunning van rechtswege ontstaan.<sup>50</sup>

Onder bepaalde omstandigheden is het bevoegd gezag gehouden de beslissing op de aanvraag bouwvergunning aan te houden. Dit is het geval indien er geen grond is de vergunning te weigeren maar voor het gebied waarin de activiteit zal worden verricht vóór de dag van ontvangst van de aanvraag - kort gezegd - een voorbereidingsbesluit in werking is getreden of in ieder geval een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage is gelegd. In deze gevallen bestaat er een verplichting tot aanhouding van de aanvraag. Zolang er een aanhoudingsplicht geldt, kan geen vergunning van rechtswege ontstaan.<sup>51</sup>

## 10. Besluit op de aanvraag

In beginsel leidt een aanvraag voor meerdere activiteiten tot één omgevingsvergunning; artikel 2.21 Wabo bepaalt dat het bevoegd gezag de vergunning alleen gedeeltelijk mag verlenen of weigeren als de aanvrager daarom heeft verzocht. Dat kan uitsluitend voor zover geen sprake is van onlosmakelijke samenhang tussen de activiteiten. Indien de aanvrager hier niet om heeft verzocht, betekent weigering van één activiteiten weigering van de gehele aanvraag.

Hoewel een vergunning aan de aanvrager ervan wordt verleend is deze uitsluitend de vergunninghouder indien deze voor de uitvoering van het project verantwoordelijk is.<sup>52</sup> De omgevingsvergunning heeft namelijk een zaaksgebonden karakter. Als een ontwikkelaar een bouwvergunning heeft aangevraagd en het project doorverkoopt aan een bouwbedrijf, dan wordt het bouwbedrijf de vergunninghouder. Volgens de Afdeling moet het begrip vergunninghouder ruim worden opgevat, mede gelet op de parlementaire toelichting

op dit begrip.<sup>53</sup> Hieruit volgt volgens de Afdeling dat de vergunninghouder niet degene is aan wie de vergunning ooit is verleend, maar degene die het project uitvoert waarop de vergunning betrekking heeft (degene die voor die uitvoering verantwoordelijk is, dus de eigenaar of opdrachtgever). De overgang van de vergunning moet krachtens artikel 2.25 lid 2 Wabo worden gemeld, met het oog op de Bibob-toets.

In beginsel moet de toetsing van de aanvraag bouwvergunning ex nunc gebeuren: toepassing van het recht zoals dat geldt op moment beslissing op de aanvraag.<sup>54</sup> Dit betekent ook dat bij het nemen van een besluit op bezwaar in beginsel het recht (en dus ook het bestemmingsplan) moet worden toegepast zoals dat op dat moment geldt.<sup>55</sup> Hierop geldt een uitzondering indien het bouwplan in overeenstemming is met het bestemmingsplan zoals dat gold ten tijde van het indienen van de aanvraag (en op dat moment geen voorbereidingsbesluit van kracht was dan wel een nieuw ontwerpbestemmingsplan ter inzage lag).<sup>56</sup>

Hetzelfde geldt voor de toets aan de provinciale verordening ex artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo: het College mag - wanneer bij het nemen van het besluit een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 Wro wél geldt maar ten tijde van de indiening van de aanvraag nog niet - het recht toepassen zoals dat gold ten tijde van de indiening van de aanvraag (mits ten tijde van de indiening van de aanvraag geen voorbereidingsbesluit gold).<sup>57</sup>

Voor het Bouwbesluit is dat overigens anders: Artikel 9.1 lid 1 Bouwbesluit 2012 bepaalt expliciet dat op een aanvraag die is ingediend voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Bouwbesluit, de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 van toepassing blijven.<sup>58</sup>

Daarnaast geldt voor de toetsing van de aanvraag bouwvergunning de zogenaamde Tegelen-jurisprudentie.<sup>59</sup> Deze jurisprudentie maakt een uitzondering op het beginsel dat een vernietiging van een besluit zoals een bestemmingsplan terugwerkende kracht heeft (deze uitzondering is gerechtvaardigd vanuit de rechtszekerheid van de aanvrager). Indien een bouwvergunning wordt verleend op basis van een niet onherroepelijk bestemmingsplan, en

<sup>49</sup> Zie artikel 4:15 Awb.

<sup>50</sup> Artikel 3.9 lid 2 Wabo.

<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld rechtbank Almelo 6 april 2005, ECLI:NL:RBALM:2005:AT3903.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 113.

<sup>53</sup> Zie ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1667.

<sup>54</sup> ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8548.

<sup>55</sup> ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2634.

<sup>56</sup> ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2634.; ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2935, Gst. 2015, 136 m.nt. A. Snijders en ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3571.

<sup>57</sup> ABRvS 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU:3123, AB 2012, 33 met annotatie A.G.A. Nijmeijer.

<sup>58</sup> Zie voor een toepassing hiervan ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3571.

<sup>59</sup> ABRvS 21 december 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA4296, AB 2000, 78.

dat bestemmingsplan wordt later alsnog vernietigd, heeft die vernietiging onder omstandigheden geen gevolgen voor de verleende bouwvergunning. Dit geldt onder de volgende omstandigheden:

- Wanneer de beslissing op bezwaar inzake de vergunning ('BoB') wordt genomen na de vernietiging van het bestemmingsplan, moet de vergunning worden herroepen;
- Als de BoB wordt genomen vóór vernietiging van het bestemmingsplan, dient de vergunning in stand te blijven;
- Als bezwaarmaker voor het indienen van bezwaar een verzoek voorlopige voorziening tot schorsing ('vovo') indient kan de BoB niet worden genomen voordat op de vovo is beslist;
- Als ná het indienen van het bezwaar een vovo wordt ingediend mag de BoB wel worden genomen voordat op de vovo is beslist.

NB: het voorgaande geldt uitsluitend voor bouwvergunningen en niet voor omgevingsvergunningen die tevens zijn verleend ex artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo (zoals een binnenplanse afwijking).<sup>60</sup>

## 11. Ondergeschikte wijziging

Een wijziging van een aanvraag of een bouwvergunning (mits nog niet onherroepelijk) kan uitsluitend plaatsvinden als sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard. Of daarvan sprake is dient per geval te worden beoordeeld,<sup>61</sup> de rechtspraak hierover is behoorlijk casuïstisch. De criteria die de Afdeling daarbij hanteert zijn onder meer de mate waarin:<sup>62</sup>

- De omvang van de wijziging zich verhoudt tot het totale bouwplan;
- De uiterlijke verschijningsvorm wijzigt;
- Belangen van derden worden geschaad;
- De planologische uitstraling wijzigt; en
- De wijziging zich verhoudt tot de omgeving.

De Afdeling oordeelde recentelijk bijvoorbeeld dat de wijziging van de kapvorm (lessenaarskap wordt getoogde kap) van ondergeschikte aard is, omdat (a) de kapvorm in overeenstemming is met het bestemmingsplan en (b) de kapconstructie in het licht van het gehele bouwplan een bescheiden onderdeel vormt.<sup>63</sup>

## 12. Inwerkingtreding, bekendmaking en rechtsbescherming

De bouwvergunning treedt krachtens artikel 6.1 lid 1 Wabo in werking met ingang van de dag na bekendmaking. Bekendmaking geschiedt op grond

van artikel 3:41 Awb door toezending of uitreiking van het besluit aan de aanvrager. De bezwaartermijn vangt aan na bekendmaking van de vergunning.

De mededeling van de beschikking als bedoeld in artikel 3.8 jo. 3.9 Wabo is geen onderdeel van de voorgeschreven wijze van bekendmaking als bedoeld in artikel 6.1 Wabo jo. artikel 3:41 Awb. Met andere woorden: de mededeling ex artikel 3.8 jo. 3.9 Wabo is geen constitutief vereiste voor bekendmaking en derhalve ook niet voor inwerkingtreding van de vergunning. De Afdeling oordeelde in een zaak uit 2017 dat het bevoegd gezag heeft voldaan aan de wettelijke vereisten voor bekendmaking door toezending aan de vergunninghouder.<sup>64</sup> In het geval het bevoegd gezag niet heeft voldaan aan de vereisten die gelden voor de mededeling van de beschikking ex 3.9 Wabo, kan sprake zijn van een verschoonbare termijnoverschrijding, mits appellant binnen twee weken nadat hij van het bestaan van het besluit op de hoogte is geraakt of had kunnen raken, zijn bezwaren kenbaar heeft gemaakt.<sup>65</sup>

Bij een vergunning die met de uitgebreide procedure (UOV) is voorbereid (omdat bijvoorbeeld ook een uitgebreide ontheffing van het bestemmingsplan is aangevraagd), gelden andere bekendmakingsvereisten en treedt de beschikking niet eerder in werking dan nadat de beroepstermijn is verstreken.

Voor bouwvergunningen die van rechtswege zijn ontstaan geldt een afwijkende regeling: de inwerkingtreding daarvan wordt opgeschort totdat de bezwaartermijn is verstreken en als een bezwaarschrift is ingediend duurt de opschorting totdat op het bezwaar is beslist. De vergunninghouder kan evenwel de voorzieningenrechter van de rechtbank verzoeken de opschorting van de (in)werking (treding) van de vergunning op te heffen.

Blijkens artikel 6.3 Wabo treden de beschikking eerste en tweede fase bij gefaseerde vergunningverlening op dezelfde dag in werking (ook door toezending aan de aanvrager).

Tegen de - al dan niet van rechtswege ontstane - bouwvergunning bouwen staat bij de rechtbank beroep en bij de Afdeling hoger beroep open, nadat de bezwaarfase is doorlopen.

## 13. Toezicht en handhaving

Ten aanzien van de activiteit bouwen bestaan er verschillende handhavingsmogelijkheden: het opleggen van een last onder dwangsom (herstelsanctie), het opleggen van een bestuurlijke boete

<sup>60</sup> ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:92.

<sup>61</sup> ABRvS 3 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3805.

<sup>62</sup> Zie hiervoor verder ABRvS 2 maart 2016, TBR 2016, 67, met noot K.L. Markerink.

<sup>63</sup> ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2981.

<sup>64</sup> ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:476.

<sup>65</sup> ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:476.

(punitieve sanctie) en de (gedeeltelijke) intrekking van de vergunning.

Een Afdelingsuitspraak uit 2018<sup>66</sup> ging over een last onder dwangsom vanwege het aanbrengen van bouwkundige wijzigingen zonder bouwvergunning. De Afdeling oordeelt dat aan een invorderingsbesluit een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag dient te liggen. De vastgestelde of waargenomen feiten en omstandigheden dienen op een duidelijke wijze te worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een schriftelijke rapportage of met foto's of ander bewijsmateriaal. Duidelijk moet zijn waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd.

Artikel 2.33 Wabo bevat de verplichte en facultatieve intrekingsgronden van de vergunning. Hieruit volgt dat het bevoegd gezag de bouwvergunning kan intrekken wanneer gedurende 26 weken geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning, of een andere, in de vergunning bepaalde, termijn. Niet is vereist dat de 26 weken direct aan het intrekkingbesluit voorafgaan, relevant is of gedurende een periode van 26 weken geen handelingen met gebruikmaking van de vergunning zijn verricht, ongeacht wanneer die periode heeft plaatsgevonden.<sup>67</sup>

Het is vaste Afdelingsjurisprudentie dat bij de beslissing over de intrekking alle in aanmerking te nemen belangen moeten worden betrokken en tegen elkaar moeten worden afgewogen. Daartoe behoren naast de door het bestuursorgaan gestelde belangen (waaronder de bescherming van de planologische, stedenbouwkundige en welstandelijke inzichten) ook de (financiële) belangen van vergunninghouder. Daarbij mag in aanmerking worden genomen of het niet tijdig gebruik maken van de vergunning aan de vergunninghouder is toe te rekenen. De enkele omstandigheid dat de houder van de vergunning niet aannemelijk weet te maken dat hij deze alsnog binnen korte termijn zal benutten, is voldoende om de intrekking van een ongebruikte vergunning te rechtvaardigen.<sup>68</sup> De Afdeling heeft dit recentelijk bevestigd en geoordeeld dat ook de (financiële) belangen van de vergunninghouder kunnen worden meegenomen.

Daarnaast kan de bouwvergunning worden ingetrokken als de vergunninghouder om intrekking verzoekt of als algemene regels (zoals het Bouwbesluit) niet worden nageleefd. Artikel 5.19 Wabo

regelt de intrekking als sanctie: het bestuursorgaan kan overgaan tot intrekking indien niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld of de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen niet zijn of worden nageleefd. Daarnaast kan de vergunning worden ingetrokken als in afwijking van een omgevingsvergunning wordt gehandeld door een ander dan de vergunninghouder of indien sprake is van één van de twee Bibob-weigeringsgronden

Bij ernstige strijd met welstandseisen (excessenregeling) bestaat tevens een handhavingrisico op grond van artikel 12a Woningwet.

#### 14. Privaatrechtelijke aspecten

Bij een bouwvergunning is vanwege de limitatief-imperatieve toetsing geen ruimte voor een afweging van eventuele privaatrechtelijke belemmeringen. Het is vaste jurisprudentie dat een bouwvergunning niet kan worden geweigerd in verband met privaatrechtelijke aspecten zoals erfdienstbaarheden, rechten van uitweg en eigendomssituaties.<sup>69</sup> Dit betekent echter niet dat in alle gevallen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de bouwvergunning: het hebben van een bouwvergunning met formele rechtskracht vrijwaart de houder die overeenkomstig die bouwvergunning bouwt niet van aansprakelijkheid wegens het veroorzaken van onrechtmatige hinder.<sup>70</sup>

Niet iedere hinder is echter onrechtmatig: de hinder zal zo ernstig moeten zijn dat deze als maatschappelijk onbetamelijk moet worden aangemerkt.<sup>71</sup> Of sprake is van onrechtmatige hinder hangt volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad af van de aard, ernst en duur van de hinder en de daardoor toegebrachte schade in verband met de verdere omstandigheden van het geval.<sup>72</sup>

Privaatrechtelijke belemmeringen kunnen bij verlening van de bouwvergunning uitsluitend een rol spelen indien er afwegingsruimte bestaat omdat bijvoorbeeld tevens een afwijking van het bestemmingsplan benodigd is. In dat geval bestaat wel ruimte om privaatrechtelijke belemmeringen mee te wegen. Een privaatrechtelijke belemmering kan in een dergelijk geval echter uitsluitend in de weg staan aan vergunningverlening als deze belemmering een evident karakter heeft. Van dat laatste is sprake als zonder nader onderzoek kan worden vastgesteld dat het bouwplan is voorzien op grond die in eigendom is aan een ander en die andere niet

66 ECLI:NL:RVS:2018:2920.

67 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1917.

68 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1917; ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RV:2016:1492 en ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:124.

69 ABRvS 9 februari 1996, JB 1996/82.

70 HR 21 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8823, JOR 2006, 116.

71 Rb. Amsterdam 4 juni 2019, C/13/6655590 / KG ZA 19-473 AB/MA (niet gepubliceerd).

72 HR 15 februari 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0150, NJ 1992, 639.

in realisering van het bouwplan berust en daar ook niet in hoeft te berusten.<sup>73</sup>

In een recente Afdelingsuitspraak is geoordeeld dat de plaatsing van een dakgoot boven het naburige perceel van de buurvrouw een evidente privaatrechtelijke belemmering oplevert. Duidelijk is dat de buurvrouw als eigenaar van het naastgelegen perceel niet berust in het daarboven plaatsen van een dakgoot. Door het bouwplan komt voor het eerst een dakgoot boven het betreffende perceel te hangen. Dat de mogelijkheid bestaat om met wijzigingen van ondergeschikte aard in het bouwplan afwatering op het perceel te voorkomen, doet niet af aan het feit dat het bouwplan zoals het hier is vergund simpelweg leidt tot afwatering op het naastgelegen perceel. Ook de afwatering op het perceel is volgens de Afdeling daarmee dus een evidente privaatrechtelijke belemmering in de zin van artikel 5:52 BW. Eigenaressen berust namelijk ook hier niet in.<sup>74</sup> Anders oordeelde de rechtbank Amsterdam recentelijk in een uitspraak over de oprichting van een bouwwerk van 19,17 meter hoog. Dit leidde volgens de rechtbank niet tot onrechtmatige hinder (schaduwvorming), onder andere omdat het bouwwerk binnen de maximale planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan blijft (dat al gold ten tijde van het moment van aankoop van de woningen van eisers) en de gevels bovendien vrijwel geheel uit glas bestaan.<sup>75</sup>

## 15. Omgevingswet

Onder de Omgevingswet ('Ow') wordt de bouwvergunning opgeknipt in een aparte vergunning voor een:

1. technische bouwactiviteit (waarbij een bouwtechnische toets wordt uitgevoerd)<sup>76</sup>, en
2. omgevingsplanactiviteit (waarbij aan de regels van het omgevingsplan wordt getoetst).<sup>77</sup>

Met bovenstaande 'knip' wordt het technische aspect dus losgeknipt van het ruimtelijke aspect. Er geldt evenwel geen verplichte samenhang tussen de twee vergunningen. Dit betekent dat een initiatiefnemer ervoor kan kiezen om de benodigde vergunningen in één keer of na elkaar aan te vragen. Dit betekent ook dat de inwerkingtreding van een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit niet afhankelijk is van de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit.<sup>78</sup> Als de omgevingsvergunningen tegelijkertijd worden aangevraagd en één van de twee vergunningen moet

worden geweigerd, dan kan de andere vergunning alsnog worden verleend.<sup>79</sup>

### 15.1 Vergunningsvrij of vergunningsplichtig?

Op grond van artikel 5.1 lid 2 onder a Ow is het verboden zonder omgevingsvergunning een (technische) bouwactiviteit te verrichten, voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Dit is gebeurd in artikel 2.15d van het Besluit bouwwerken leefomgeving ('Bbl'). Op grond van dit artikel geldt voornoemd verbod, tenzij de bouwactiviteit betrekking heeft op een van de in dat artikel opgenomen bouwwerken. Deze bouwwerken zijn gebaseerd op de artikelen 2 en 3 Bijlage II Bor en artikel 6g van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

Op grond van artikel 5.1 lid 1 onder a Ow is het verboden zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Dit is gebeurd in artikel 2.15f Bbl. Op grond van dit artikel geldt voornoemd verbod niet voor zover de activiteit betrekking heeft op een van de in dit artikel opgenomen bouwwerken.

### 15.2 Toetsingsgronden technische bouwactiviteit

Op grond van artikel 5.20 lid 2 Ow wordt een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit uitsluitend verleend als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de technische regels van het Bbl, de eventuele maatwerkregels die op grond van artikel 4.7 Bbl in het omgevingsplan zijn gesteld en de regels van afdeling 7.1 Bbl over veiligheid voor de omgeving bij het uitvoeren van bouwwerkzaamheden.

De vereisten voor het indienen van een aanvraag om bovenstaande vergunning zijn terug te vinden in hoofdstuk 7 van de (ontwerp) Omgevingsregeling.

Tot slot merken wij op dat een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor bouwen zal worden geïntroduceerd met de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen ('Wkb').<sup>80</sup> Na inwerkingtreding van de Wkb worden bepaalde bouwplannen (lees: bouwwerken)<sup>81</sup> niet langer preventief getoetst aan bouwtechnische voorschriften door het gemeentelijk bevoegd gezag, maar wordt door een private (geregistreerde) kwaliteitsborger gecontroleerd of een bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet.

<sup>73</sup> ABRvS 17 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0377.

<sup>74</sup> ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1329.

<sup>75</sup> Rb. Amsterdam 4 juni 2019, C/13/6655590 / KG ZA 19-473 AB/MA (niet gepubliceerd).

<sup>76</sup> Artikel 5.1 lid 2 onder a Ow.

<sup>77</sup> Artikel 5.1 lid 1 onder a Ow.

<sup>78</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 71 en Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 7, p. 12.

<sup>79</sup> Zie artikel 5.33a lid 1 Ow.

<sup>80</sup> Onder andere te vinden op: <[https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34453\\_wet\\_kwaliteitsborging\\_voor](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34453_wet_kwaliteitsborging_voor)>.

<sup>81</sup> Op grond van artikel 7ab lid 1 van de Woningwet (treedt in werking op een nader te bepalen tijdstip) worden bij algemene maatregel van bestuur categorieën bouwwerken aangewezen ten aanzien waarvan het bouwen wordt onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging.

De kwaliteitsborger controleert tijdens de bouw en na afronding daarvan of het bouwwerk voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit. Als het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften geeft de kwaliteitsborger een verklaring af, die bij de gereedmelding van het bouwwerk aan het bevoegd gezag moet worden gevoegd. Na de gereedmelding blijft het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften rusten bij het bevoegd gezag.

Een belangrijke vraag is of de omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit in de toekomst nog vereist zal zijn, op het moment dat alle vergunningplichtige bouwwerken onder het stelsel van kwaliteitsborging komen te vallen. Onder het stelsel van kwaliteitsborging hoeft het bevoegd gezag immers niet langer preventief bij vergunningverlening te toetsen aan bouwtechnische voorschriften, maar uitsluitend na te gaan of het bouwplan onder het stelsel van kwaliteitsborging valt en een toegelaten kwaliteitsborgingsinstrument en toegelaten kwaliteitsborger is gekozen. In de voorhangversie van de Invoeringswet Omgevingswet is er in dat kader op gewezen dat de bouwtechnische vergunningplicht wordt gewijzigd in een meldingsplicht.<sup>82</sup>

### 15.3 Toetsingsgronden omgevingsplanactiviteit

De vergunning voor de omgevingsplanactiviteit wordt verleend als de activiteit in overeenstemming is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld.<sup>83</sup> Als de aangevraagde activiteit ziet op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te

verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan of een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan), wordt de omgevingsvergunning uitsluitend verleend met het oog op 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Dit is een vervolg op het criterium van een 'goede ruimtelijke ordening' uit de Wet ruimtelijke ordening, maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving.

## 16. Concluderende opmerkingen

In deze overzichtskroniek zijn de belangrijkste aspecten van de bouwvergunning behandeld. De meeste procedurele aspecten zijn inmiddels uitgekristalliseerd. Onder de Ow zal echter naar verwachting weer nieuwe jurisprudentie verschijnen (mede gelet op de knip tussen de bouwtechnische activiteit en de omgevingsplanactiviteit).

Over de materiele aspecten van de bouwvergunning is de rechtspraak casuïstisch. Dit komt omdat de activiteit 'bouwen' één van de meest voorkomende vergunningplichtige activiteiten is en omdat de aanvraag om een bouwvergunning aan verschillende open normen wordt getoetst (waaronder het begrip 'bouwwerk', de bouw- en gebruiksregels van het specifieke bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand). Onder de Ow zal dit naar verwachting niet anders zijn: het omgevingsplan kan open normen en verwijzingen naar beleidsregels bevatten (meer dan nu het geval is bij het bestemmingsplan), zodat gemakkelijk discussie kan ontstaan over de beoordeling van en de voorwaarden waaronder een aanvraag om een bouwvergunning kan worden verleend. ●

<sup>82</sup> Zie de memorie van toelichting bij het concept van de Invoeringswet Omgevingswet van juni 2017, p. 67, voetnoot 56.

<sup>83</sup> Zie artikel 8.0a Besluit kwaliteit leefomgeving.