



Franken advocaten

www.frankenadvocaten.eu

• Projectontwikkelingsovereenkomsten • GIW-procedures • Huurrecht bedrijfs- en woonruimte • Erfpacht, erfdienstbaarheden, opstal- en appartementsrechten • PPS • Aanbestedingsrecht • Staatssteun • Grondbeleid • Structuurvisies, bestemmingsplannen en ontheffingen • Bouw-, aanleg-, gebruiks-, en monumentenvergunningen • Milieuvergunningen, meldingen en nadere eisen • Bodemverontreiniging, sanering en kostenverhaal

Europese rechtspraak

Natuurbescherming en Europees recht

Op 6 maart 2014 heeft het Europese hof een prejudiciële vraag beantwoord van de Italiaanse rechter waarin het bereik van het Unierecht aan de orde kwam in het geval van zonder vergunning gebouwde bouwwerken in (Italiaanse) beschermde landschappen. In de door het hof beoordeelde situatie ging het om een eigenaar van grond waarop landschapsbeschermde voorschriften van toepassing waren. Die voorschriften strekken ertoe dat er slechts gebouwd mag worden indien de beschermde landschappelijke waarden daardoor niet zouden worden aangetast.

De Italiaanse eigenaar had echter een bouwwerk opgericht zonder de daarvoor noodzakelijke vergunning. Een vergunning achteraf werd hem ook niet verleend. Wel kreeg de eigenaar een bevel van de overheid om de zonder vergunning opgerichte bouwwerken te verwijderen.

Vervolgens stelde de rechter, bij wie de eigenaar beroep had ingesteld tegen het verwijderingsbevel, prejudiciële vragen aan het Europese hof. De Italiaanse rechter ging er daarbij van uit dat landschapsbescherming geen zelfstandige materie in het Unierecht is maar onderdeel van de milieubescher-

ming, dat Unierechtelijk geregeld is, daarbij verwijzend naar het verdrag van Aarhus, met betrekking tot informatie en toegang tot de rechter bij milieukwesties, en verwijzend naar de Europese richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling. Als zodanig vroeg de Italiaanse rechter zich af of

de betreffende Italiaanse regels een ongerechtvaardigde en onevenredige schending van het eigendomsrecht opleverden.

Daarbij bezag het Europese hof eerst de eigen bevoegdheid. Daartoe hanteert het hof het vaste criterium waarbij bepaald moet worden of de nationale regeling het Unierecht ten uitvoer brengt. Bepalend daarbij is of de nationale regeling de uitvoering van het Unierecht beoogt, wat de aard van de nationale regeling is en of de nationale regeling dezelfde doelstellingen nastreeft als het Unierecht en voorts of

er een specifieke unierechtelijke regeling bestaat. Gelet op deze criteria komt het hof tot de volgende antwoorden: de door de Italiaanse rechter aangehaalde unierechtelijke regelingen leggen aan de lidstaten geen specifieke verplichtingen op om het landschap te beschermen, zoals het Italiaanse recht dat wel doet. Bovendien zijn de doelstellingen van beide regelingen niet dezelfde. Ook (en dus) brengt de Italiaanse regeling geen normen van Unierecht ten uitvoer. In eerdere rechtspraak had het hof al bepaald dat indirecte beïnvloeding

door een nationale regeling van een unierechtelijke aangelegenheid onvoldoende is; dient een voldoende nauw verband te zijn dat in deze zaak ontbrak.

Omdat er dus onvoldoende bewijs was voor een voldoende nauw verband tussen de Italiaanse regeling met het Unierecht, waardoor die regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, ontbreekt de bevoegdheid van het hof om de Italiaanse regeling te toetsen aan het door het Europese Handvest gewaarborgde recht op eigendom.

Ruimtelijke Ordening

Voortzetting jurisprudentie vertrouwensbeginsel onder Wabo

In een uitspraak van 5 maart jl. zet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) de lijn met betrekking tot het terugkomen op de bereidheid om medewerking te verlenen aan een bouwplan onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voort.

De feiten in deze kwestie zijn als volgt. Appellant heeft een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor het realiseren van een woning. Aangezien het bouwplan in strijd is met ter plaatse geldende bestemmingsplan – op het perceel rusten de bestemmingen “agraris” en “water” – is de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd, hetgeen met zich meebrengt dat het bouwplan dient te voldoen aan het criterium van “een goede ruimtelijke ordening”.

Vervolgens heeft het college van burgemeester & wethouders (hierna: college) van de betreffende gemeente besloten om geen omgevingsvergun-

ning voor het bouwplan te verlenen. Volgens het college is het bouwplan in strijd met voornoemd criterium. Hier tegen heeft appellant – echter tevergeefs – beroep ingesteld bij de rechtbank. Tegen deze uitspraak heeft appellant vervolgens hoger beroep ingesteld bij de Afdeling.

Volgens appellant heeft het college bij hem het vertrouwen gewekt dat het zou meewerken aan het bouwplan. Daartoe beroept appellant zich op een brief van het college, waarin alleen een voorbehoud is gemaakt ten aanzien van enkele milieuaspecten, maar niet ten aanzien de planologische aspecten. Volgens appellant is hierbij

voorts van belang dat de bouwplannen op dat moment voldoende concreet waren en dat de feiten en omstandigheden sinds de brief hetzelfde zijn gebleven.

In navolging van eerdere jurisprudentie overweegt de Afdeling dat “aan het college niet de bevoegdheid kan worden onttrokken bij het volgen van de vrijstellingsprocedure terug te komen van zijn aanvankelijke bereidheid om met toepassing van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening medewerking te verlenen aan de realisering van een bouwplan. Wel zal het college bij het alsnog weigeren vrijstelling te verlenen deugdelijk dienen te moti-

Vervolg Ruimtelijke Ordening

veren waarom het van inzicht is veranderd en bij die afweging mede het bij de verzoeker gewekte vertrouwen door de aanvankelijk uitgesproken bereidheid dienen te betrekken." De Afdeling geeft aan dat het moet gaan om de situatie dat het college bij de aanvrager het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat de omgevingsvergunning zonder meer zal worden verleend. Niet voldoende is dat uit uitspraken van het bevoegd gezag enkel een in beginsel positieve houding over het voorgenomen project blijkt.

Hoewel in de brief weliswaar een positieve houding over het bouwplan is te lezen, blijkt daaruit niet zonder meer dat de omgevingsvergunning zal worden verleend. In die brief zijn namelijk twee voorbehouden gemaakt. In de

eerste plaats is in de brief te lezen dat de milieuaspecten dienen te zijn opgelost en ten tweede heeft het college gesteld dat, indien het bouwplan uit milieuoogpunt toelaatbaar zou zijn, het verder kan gaan met het opstarten van de procedure.

Het voorgaande kan volgens de Afdeling niet worden opgevat als een toezegging van het college dat het zonder meer ten behoeve van het bouwplan een omgevingsvergunning zal verlenen. Dat de bouwplannen ten tijde van de brief voldoende concreet waren en de feiten en omstandigheden sindsdien niet zijn gewijzigd, leidt niet tot een ander oordeel. De definitieve beslissing over het verlenen van de omgevingsvergunning vindt pas plaats bij het besluit op de aanvraag om een

omgevingsvergunning, en die beslissing kan mede afhankelijk van alle in de verdere loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen - ook de mogelijke belangen van derden - anders uitvallen dan het bevoegd gezag in eerste instantie heeft ingeschat.

De Afdeling oordeelt ten slotte dat het college in dit geval niet het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat zonder meer een omgevingsvergunning voor het bouwplan zou worden verleend. Hierdoor rustte op het college ook geen zwaardere motiveringsplicht ten aanzien van de weigering om de omgevingsvergunning te verlenen. Het hoger beroep van appellant wordt ongegrond verklaard.

Bestuursrecht

Grenzen aan verhaal verbeurde dwangsommen op rechtsopvolgers

In een arrest van 14 maart jl. trekt de Hoge Raad duidelijke grenzen ten aanzien van het verhalen van reeds verbeurde dwangsommen op de rechtsopvolger van degene die een dwangsom opgelegd heeft gekregen en dit volgens niet heeft uitgevoerd.

De naar Belgisch recht opgerichte vennootschap Rams-Yve-Terra N.V. heeft in strijd met het geldende bestemmingsplan en zonder bouwvergunning opstallen gebouwd op een in haar eigendom behorend perceel. De gemeente heeft bij besluiten van 22 december 2004 een tweetal lasten opgelegd – inhoudende dat Rams-Yve-Terra N.V. een einde diende te maken aan deze situatie – op straffe van verbeurte van dwangsommen van maxi-

maal € 90.000,- en € 60.000,-. Hieraan heeft Rams-Yve-Terra N.V. niet voldaan. Op 9 mei 2007 heeft de gemeente de dwangsombesluiten laten inschrijven in de openbare registers. Vervolgens is het perceel tijdens een executieverkoop verkocht aan J&B Vastgoed B.V. en DNC Vastgoed B.V. Op 7 december 2007 zijn zij gezamenlijk eigenaar geworden van het perceel. De illegale opstallen hebben zij kort daarna op eigen kosten verwij-

derd. Op 6 februari 2008 heeft de gemeente een dwangbevel tot betaling van € 123.057,24 uitgevaardigd tegen J&B Vastgoed B.V. en DNC Vastgoed B.V. wegens de door Rams-Yve-Terra N.V. verbeurde maar niet betaalde dwangsommen.

Vraag in dezen is of het de gemeente is toegestaan de door Rams-Yve-Terra N.V. verbeurde dwangsommen op de rechtsopvolgers, J&B Vastgoed B.V. en DNC Vastgoed B.V., te verhalen.

Vervolg Bestuursrecht

De gemeente baseert het dwangbevel op het (inmiddels vervallen) artikel 100 e Woningwet, waarin de bevoegdheid van de gemeente is neergelegd om te bepalen dat een besluit tot oplegging van een dwangsom tevens geldt jegens de rechtsopvolger van de overtreder. Dit besluit dient dan wel te worden ingeschreven in de openbare registers.

In de eerste plaats gaat de Hoge Raad in op de vraag of het de gemeente is toegestaan om op basis van artikel 100 e Woningwet de verbeurde dwangsommen op de rechtsopvolgers van Rams-Yve-Terra N.V. te verhalen, aangezien laatstgenoemd artikel per 1 april 2007 is ingevoerd en de dwangsombesluiten dateren van vóór 1 april 2007. De Hoge Raad oordeelt dat dit

geen beletsel vormt, nu deze beperking niet volgt uit het artikel of de totstandkomingsgeschiedenis ervan.

Vervolgens gaat de Hoge Raad in op het doel en de strekking van artikel 100 e Woningwet. Dit artikel vormt een reactie op een praktijk waarbij aan toepassing van bestuursdwang en lasten onder dwangsom werd ontkomen door het onroerend goed over te dragen, soms herhaalde malen. De Hoge Raad overweegt dat het verhaal van de kosten van de verbeurde dwangsommen op de rechtsopvolger echter niet gerechtvaardigd is indien de rechtsopvolger geheel buiten de niet-naleving van de toepasselijke regelgeving staat, aan de niet-naleving onmiddellijk een einde heeft gemaakt na de rechtsopvolging en geen voordeel trekt uit die

niet-naleving. Vervolgens acht de Hoge Raad het oordeel van het Hof dat - aangezien geen relatie bestond tussen Rams-Yve-Terra N.V. en J&B Vastgoed B.V. en DNC Vastgoed B.V. die erop gericht zou zijn handhaving of kostenverhaal te dwarsbomen, en J&B Vastgoed B.V. en DNC Vastgoed B.V. geen enkele bemoeienis hebben gehad met het ontstaan of voortduren van de illegale situatie en zij, zodra zij de eigendom van het perceel verkregen, de illegale opstallen op eigen kosten hebben verwijderd – geen verhaal van de dwangsommen mogelijk is op J&B Vastgoed B.V. en DNC Vastgoed B.V. juist. Het beroep aan de gemeente wordt verworpen.

Bestuursprocesrecht

Rechtspraak incidenteel appèl

Sinds de Wet aanpassing bestuursrecht, die op 1 juli 2013 in werking is getreden, is voorzien in de mogelijkheid van incidenteel appèl. Dat betekent dat indien hoger beroep is ingesteld, degene die ook hoger beroep had kunnen instellen, verweerder, alsnog ook hoger beroep kan instellen, het incidentele appèl. Dat incidentele appèl dient dan ingesteld te worden binnen zes weken nadat het eerste hoger beroep aan de verwerende partij is toegezonden. Gelet op de specifieke bedoelingen die de wetgever met dit nieuwe procesmiddel heeft beoogd, kan dit procesmiddel in de praktijk tot onbedoelde consequenties leiden. Zo blijkt uit een uitspraak van de Raad van State van 26 februari 2014.

De kwestie ging om een door een gemeente verleende vergunning voor een speelautomatenhal. Daarbij werd tevens een vergunning voor een andere speelautomatenhal van deze exploitant ingetrokken. De eigenaar van

laatstgenoemde perceel had daartegen bezwaar gemaakt dat door de gemeente wegens termijnoverschrijding niet ontvankelijk werd verklaard. De rechtbank oordeelde vervolgens dat de termijnoverschrijding verschoon-

baar was en dat de gemeente alsnog op het bezwaar diende te beslissen. Tegen dit oordeel van de rechtbank stelde de vergunninghouder hoger beroep in bij de Afdeling. Vervolgens werd de gemeente, zoals gebruikelijk,

in de gelegenheid gesteld om een verweerschrift in te dienen. Daar zag de gemeente van af omdat de gemeente, zoals begrijpelijk, zich ook niet kon vinden in het oordeel van de rechtbank. Om die reden stelde de gemeente derhalve incidenteel beroep in. Grosso modo voerde de gemeente daarbij, begrijpelijkerwijs, dezelfde gronden tegen de beslissing van de rechtbank aan als die door de vergunninghouder waren aangevoerd.

Dat bracht de Afdeling vervolgens tot de vraag of er wel sprake was van incidenteel appèl. Daarbij overwoog de Afdeling uitvoerig de wetsgeschiedenis van het incidenteel hoger beroep: *“al-dus wordt de processuele positie van de verwerende partij in hoger beroep versterkt, in die zin dat deze een tegenaanvalswapen in handen krijgt, en is het instellen van hoger beroep niet meer zonder risico, nu de appellerende partij er door de tegenaanval van*

de wederpartij ook op achteruit kan gaan.” Daarbij formuleerde de Afdeling vervolgens als regel: *“met het instellen van incidenteel hoger beroep beoogt de incidenteel appellant dan te bewerkstelligen dat hij in een rechtens gunstiger positie komt te verkeren ten opzichte van de positie waarin hij na de uitspraak van de rechtbank verkeerde.”* Dat was in de onderhavige situatie niet het geval. Het beroep van de gemeente was slechts een “adhesie” volgens de Afdeling aan de beroepsgronden van de vergunninghouder en het beroep van de gemeente zou er evenmin toe leiden dat de gemeente in een gunstiger positie zou komen te verkeren ten opzichte van de positie waarin geen incidenteel hoger beroep door de gemeente zou zijn ingesteld.

Daarmee merkte de Afdeling het incidentele hoger beroep van de gemeente niet als zodanig aan. Maar wat

was het dan wel? Evident geen verweerschrift maar wel een gewoon (principaal) hoger beroepschrift. Maar de termijn voor indiening daarvan, zes weken na de uitspraak van de rechtbank, was inmiddels verstreken. Wegens termijnoverschrijding werd de gemeente derhalve niet ontvankelijk verklaard. Had de gemeente derhalve zijn hoger beroepschrift afgestemd met de vergunninghouder en gelijktijdig ingediend, dan was de gemeente wel ontvankelijk geweest.

Inhoudelijk was er echter weinig aan de hand voor de gemeente: het hoger beroep van de vergunninghouder was wel tijdig en, zoals opgemerkt, inhoudelijk gelijk aan dat van de gemeente. En dat hoger beroep werd wel gegrond geacht.