

RVR 2010, 11: Is een aanvrager om een bouwvergunning, die in privaatrechtelijke zin geen aanspraak kan maken op verwezenlijking van het bouwplan, b...

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meervoudige kamer)	Datum:	28 oktober 2009
Magistraten:	Mrs. H. Troostwijk, C.J. Borman, A.B.M. Hent	Zaaknr:	200900139/1/H1
Conclusie:	-	LJN:	BK1371
Noot:	-	Roepnaam:	-

Wetgang: Awb art. 1:3 lid 3

Essentie

Belanghebbende. Bouwvergunning.

Is een aanvrager om een bouwvergunning, die in privaatrechtelijke zin geen aanspraak kan maken op verwezenlijking van het bouwplan, belanghebbende bij een beslissing op die aanvraag indien vooraf vaststaat dat het bouwplan nooit kan worden verwezenlijkt?

Samenvatting

Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (hierna: het college) heeft op 23 mei 2007 geweigerd aan Wilkohaag Metaal B.V. — hierna: 'Wilkohaag' — bouwvergunning te verlenen voor het oprichten van een bedrijfsgebouw. Tegen dit besluit heeft Wilkohaag tevergeefs bezwaar en beroep ingediend. Wilkohaag is zowel in bezwaar als in beroep niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van belanghebbendheid.

De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2005, in zaak nr. 200407012/1, overwogen dat Wilkohaag niet als belanghebbende is aan te merken. Hierbij is in aanmerking genomen dat het bouwplan is gesitueerd op gronden die niet bij Wilkohaag in eigendom zijn. Wilkohaag is slechts de huurder van de bedrijfsruimte. In dit geval heeft de gemeente als eigenaar van de grond part noch deel gehad aan de aanvraag noch bestaat het voornemen van de gemeente om aan de gewenste bouw medewerking te verlenen. De voor de realisering van het bouwwerk noodzakelijke medewerking van de eigenaar zal er aldus niet komen waardoor Wilkohaag — aldus de rechtbank — geen belanghebbende is.

Wilkohaag gaat in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

RvS: De Afdeling overweegt dat de rechtbank terecht tot uitgangspunt heeft genomen dat voor de vraag of Wilkohaag als belanghebbende is aan te merken, bepalend is of zich de situatie voordoet dat het bouwplan nooit kan worden verwezenlijkt. In zoverre heeft zij terecht verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2005. De rechtbank heeft echter ten onrechte uit die uitspraak afgeleid dat de omstandigheid dat Wilkohaag geen eigenaar is van de gronden, maar slechts de huurder, terwijl de gemeente als verhuurder geen toestemming geeft voor het bouwplan, ertoe leidt dat Wilkohaag niet als belanghebbende is aan te merken. Het is niet uitgesloten dat Wilkohaag als huurder van het pand die toestemming alsnog krijgt, in welk geval het bouwplan kan worden verwezenlijkt. Aldus is niet bij voorbaat uitgesloten dat op enig moment gebruik kan worden gemaakt van de bouwvergunning. Deze omstandigheden wijken af van de omstandigheden die hebben geleid tot het oordeel in de uitspraak van de Afdeling 29 juni 2005. De verlening van de bouwvergunning omvat slechts de krachtens de Woningwet gegeven toestemming het bedrijfsgebouw op te richten. De Woningwet stelt niet de eis dat degene aan wie de bouwvergunning wordt verleend, aanspraak kan maken op verwezenlijking van het bouwplan, noch is dat een grond voor weigering van een aanvraag om bouwvergunning als bedoeld in art. 44 van de Woningwet. De aanvrager om bouwvergunning is daarom belanghebbende bij een beslissing op die aanvraag, tenzij aannemelijk is dat het bouwplan nimmer kan worden verwezenlijkt. De rechtbank heeft miskend dat dat laatste hier niet het geval

is.

De Afdeling concludeert dat Wilkohaag wel belanghebbende is en dat de aanvraag ten onrechte buiten behandeling is gesteld.

Zie ook

Zie ook:

- Rb Haarlem 15 mei 2009, *LJN* BI6386;
- ABRvS 11 maart 2009, 200804078/1 (te lezen in samenhang met Rb. Breda 24 april 2008, *LJN* BD3313);
- ABRvS 29 april 2008, 200703634/1;
- ABRvS 9 januari 2008, 200703736/1;
- ABRvS 17 oktober 2007, 200701415/1;
- ABRvS 26 september 2007, *AB* 2007, 354;
- Rb Arnhem 2 mei 2006, *LJN* AX2593;
- ABRvS 29 juni 2005, *AB* 2005, 280, *BR* 2005, 1014;
- ABRvS 28 juli 2004, 200307209/1;
- ABRvS 5 november 2003, *AB* 2003, 460.

Wenk

Wenk:

Een bouwvergunning is een besluit op aanvraag. Volgens art. 1:3 lid 3 Awb wordt onder een 'aanvraag' verstaan: een verzoek van een 'belanghebbende' een besluit te nemen. Er kan dus sprake zijn van een beslissing op een bouwaanvraag wanneer het gaat om een verzoek afkomstig van een 'belanghebbende'. Als een niet-belanghebbende een bouwaanvraag indient, dan kan daarop geen beslissing worden genomen c.q. bouwvergunning worden verleend of geweigerd. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de beslissing van een bestuursorgaan op de aanvraag van een niet-belanghebbende geen besluit is, zodat daartegen geen bezwaar of beroep open staat (zie o.a. ABRvS 22 november 2005, *AB* 2006, 18; ABRvS 8 maart 2006, 200504481/1 en ABRvS 22 maart 2006, 200508107/1). Voor het antwoord op de vraag of sprake is van een aanvraag is het moment van het indienen van de bouwaanvraag van belang. Of de aanvraag afkomstig is van een belanghebbende vergt een beoordeling van de situatie ten tijde van die aanvraag. De situatie ten tijde van het besluit op bezwaar is voor deze beoordeling niet van belang. (ABRvS 9 januari 2008, 200703736/1 en ABRvS 26 september 2007, *AB* 2007, 354).

De Afdeling gaat uit van een ruim belanghebbendenbegrip. De Afdeling heeft al eerder geoordeeld dat het 'op grond van de Woningwet niet is vereist dat de aanvrager van een bouwvergunning tevens eigenaar is van het perceel waarop het bouwplan waarvoor bouwvergunning wordt gevraagd, is voorzien' (ABRvS 26 september 2007, *AB* 2007, 354). De Afdeling acht eigendom van een bouwperceel evenmin vereist voor een rechtsgeldige beslissing op een verzoek om vrijstelling ex art. 19 WRO (ABRvS 17 oktober 2007, 200701415/1).

Ook een aanvrager die slechts eigenaar is van een gedeelte van het perceel waarop de bouwaanvraag betrekking heeft, kan als belanghebbende worden aangemerkt (ABRvS 26 september 2007, *AB* 2007, 354 en ABRvS 29 april 2008, 200703634/1).

Daarnaast kunnen huurders, gebruikers en exploitanten als belanghebbenden bij een bouwaanvraag worden aangemerkt, zeker indien de eigenaar/verhuurder met de verwezenlijking van het bouwplan heeft ingestemd (ABRvS 5 november 2003, *AB* 2003, 460, *BR* 2004, 143; ABRvS 26 september 2007, *AB* 2007, 354 en ABRvS 17 oktober 2007, 200701415/1; Rb. Arnhem 2 mei 2006, *LJN* AX2593). Dit geldt ook voor projectontwikkelaars of kopers die in een contractuele relatie staan tot de eigenaar van het betrokken bouwperceel (ABRvS 11 maart 2009, 200804078/1, in samenhang met Rb. Breda 24 april 2008, *LJN* BD3313). De Afdeling neemt in deze gevallen geen 'afgeleid belang' aan.

Wel leek de Afdeling tot voor kort aan de belanghebbendheid van een aanvrager/niet-eigenaar de voorwaarde te stellen dat de eigenaar met het bouwplan voorwaardelijk kan instemmen (ABRvS 5 november 2003, *AB* 2003, 460,

BR 2004, 143) of dat de aanvrager/niet-eigenaar anderszins privaatrechtelijk bevoegd is het bouwplan te realiseren (vgl. ABRvS 9 januari 2008, 200703736/1). Zo heeft rechtbank Haarlem nog onlangs in de weigering van de eigenaar om in te stemmen met het door de aanvrager voorgestane sloopplan, aanleiding gezien voor het oordeel dat de sloopaanvraag 'nimmer kan leiden tot het door de aanvrager gewenste resultaat', zodat de aanvrager niet kan worden geacht belang te hebben bij de aanvraag om sloopvergunning (Rb. Haarlem 15 mei 2009, LJN BI6386).

In de onderhavige uitspraak gaat de Afdeling echter een forse stap verder: zelfs indien de eigenaar/verhuurder zich nadrukkelijk verzet tegen het door zijn huurder voorgestane bouwplan en part noch deel heeft gehad aan de bouwaanvraag, wordt de huurder/aanvrager geacht belanghebbende te zijn bij de bouwaanvraag, als maar op voorhand niet valt uit te sluiten dat de huurder ooit de vereiste toestemming van de verhuurder zal verkrijgen. Die situatie lijkt zich eigenlijk *altijd* voor te doen: het is immers in theorie *altijd* voorstelbaar dat een eigenaar/verhuurder ooit van mening verandert of ooit zijn eigendom vrijwillig dan wel gedwongen (onteigening) zal overdragen aan een ander die wel kan instemmen met het aangevraagde bouwplan.

Toch lijkt het wel aannemelijk dat het aangevraagde bouwplan een zeker realiteitsgehalte dient te hebben, om van belanghebbendheid bij de bouwaanvraag te kunnen spreken. Echter, onduidelijk is hoe hoog dat realiteitsgehalte moet zijn. Helaas heeft de Afdeling geen overwegingen gewijd aan de rechtspositie van de huurder/aanvrager jegens de eigenaar/verhuurder. Wellicht dat in de huurovereenkomst is bepaald dat voor de uitvoering van het bouwplan weliswaar de toestemming van de verhuurder is vereist, maar dat de verhuurder deze toestemming enkel op redelijke gronden kan weigeren. Onduidelijk is of, en zo ja, in hoeverre de huurder/aanvrager de uitvoering van het bouwplan zou kunnen afdwingen bij de burgerlijke rechter.

Een vraag die zich onmiddellijk opwerpt is of deze uitspraak ook betrekking heeft op een aanvrager, die zelfs in geen enkele contractuele relatie staat ten opzichte van de (weigerachtige) eigenaar. Zou het mogelijk zijn dat iemand een bouwvergunning aanvraagt voor het realiseren van een kippenhok op de Dam te Amsterdam, met als gevolg dat deze bouwaanvraag in behandeling moet worden genomen, eenvoudigweg omdat niet met absolute zekerheid valt uit te sluiten dat dit kippenhok daar ooit gerealiseerd zal worden?

Uit de bewoordingen van de Afdeling — '(...) tenzij *aannemelijk* is dat het bouwplan nimmer kan worden verwezenlijkt.' — lijkt dit niet het geval te zijn. Denkbaar lijkt wel dat een partij, die weliswaar (nog) geen overeenkomst met de eigenaar heeft gesloten over de koop of huur van het perceel, maar wel al in een vergevorderd stadium van onderhandelingen daarover verkeert, als belanghebbende bij een bouwaanvraag voor dat perceel kan worden aangemerkt.

Partij(en)

Wilkohaag Metaal B.V., te 's-Gravenhage, appellante,
tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 24 november 2008 in zaak nr. 08/55 in het geding tussen:
Wilkohaag Metaal B.V.
en
Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

Uitspraak

Afdeling bestuursrechtspraak RvS:

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 mei 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van den Haag (hierna: het college) geweigerd bouwvergunning te verlenen voor het oprichten van een bedrijfsgebouw op het perceel Uitenhagestraat 3 te Den Haag.

Bij besluit van 27 november 2007 heeft het college het door de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Wilkohaag Metaal B.V. (hierna: Wilkohaag) daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, het besluit van 23 mei 2007 herroepen en de aanvraag alsnog buiten behandeling gesteld.

Bij uitspraak van 24 november 2008, verzonden op 27 november 2008, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) het door Wilkohaag daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Wilkohaag bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 januari 2009, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 5 februari 2009.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juni 2009, waar Wilkohaag, vertegenwoordigd door L. Wildenberg, en bijgestaan door mr. Beelaerts van Blokland, advocaat te 's-Gravenhage, en het college, vertegenwoordigd door mr. D.H. Cramer Bornemann, ambtenaar in dienst van de gemeente, zijn verschenen. De zaak is na de zitting door de enkelvoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een meervoudige. Partijen hebben in dit verband ter zitting reeds toestemming gegeven om de zaak vervolgens zonder een nieuwe zitting af te doen.

2. Overwegingen

- 2.1.** De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2005, in zaak nr. 200407012/1, overwogen dat in dit geval de aanvrager van de bouwvergunning niet als belanghebbende is aan te merken. Hierbij is in aanmerking genomen dat het bouwplan is gesitueerd op gronden die niet bij Wilkohaag in eigendom zijn. Wilkohaag is immers slechts de huurder van de bedrijfsruimte, aldus de rechtbank. In het onderhavige geval heeft de eigenaar van de grond — de gemeente — part noch deel gehad aan de aanvraag noch bestaat het voornemen om aan de gewenste bouw medewerking te verlenen. Derhalve staat naar het oordeel van de rechtbank vast dat de voor de realisering van het bouwwerk noodzakelijke medewerking van de eigenaar er niet zal komen. Dit brengt de rechtbank tot de slotsom dat Wilkohaag geen belanghebbende is bij de aanvraag om bouwvergunning en de aanvraag derhalve terecht buiten behandeling is gesteld.
- 2.1.1.** Wilkohaag betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat haar aanvraag om bouwvergunning ten onrechte buiten behandeling is gelaten. Wilkohaag stelt in dit verband dat de rechtbank in navolging van het college ten onrechte heeft aangenomen dat zij geen belang heeft bij de aanvraag om bouwvergunning.
- 2.1.2.** De rechtbank heeft terecht tot uitgangspunt genomen dat voor de vraag of Wilkohaag als belanghebbende is aan te merken, bepalend is of zich de situatie voordoet dat het bouwplan nimmer kan worden verwezenlijkt. In zoverre heeft zij terecht verwezen naar de uitspraak van 29 juni 2005. De rechtbank heeft echter ten onrechte uit die uitspraak afgeleid dat de omstandigheid dat Wilkohaag geen eigenaar is van de gronden, maar slechts de huurder, terwijl de gemeente als verhuurder geen toestemming geeft voor het bouwplan, ertoe leidt dat Wilkohaag niet als belanghebbende is aan te merken. Het is niet uitgesloten dat Wilkohaag als huurder van het pand die toestemming alsnog krijgt, in welk geval het bouwplan kan worden verwezenlijkt, zodat niet op voorhand is uitgesloten dat op enig moment van de bouwvergunning gebruik zal kunnen worden gemaakt. Deze omstandigheden wijken af van de omstandigheden die hebben geleid tot het oordeel in de uitspraak van 29 juni 2005. In die zaak stelde de verzoeker dat het belang van de aanvraag om bouwvergunning was gelegen in legalisering van een serre, terwijl om oprichting van een berging was gevraagd en de verzoeker inmiddels de eigendom van het perceel had overgedragen. De verlening van de bouwvergunning omvat slechts de krachtens de Woningwet gegeven toestemming het bedrijfsgebouw op te richten. De Woningwet stelt niet de eis dat degene aan wie de bouwvergunning wordt verleend, aanspraak kan maken op verwezenlijking van het bouwplan, noch is dat een grond voor weigering van een aanvraag om bouwvergunning als bedoeld in art. 44 van de Woningwet. De aanvrager om bouwvergunning is daarom belanghebbende bij een beslissing op die aanvraag, tenzij aannemelijk is dat het bouwplan nimmer kan worden verwezenlijkt. Zoals hiervoor overwogen, is dat laatste hier niet het geval, hetgeen de rechtbank niet heeft onderkend. Het betoog slaagt.
- 2.1.3.** De conclusie is dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat Wilkohaag geen belanghebbende is bij de aanvraag om bouwvergunning en de aanvraag derhalve ten onrechte om die reden buiten behandeling is gesteld.
- 2.2.** Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de

rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 27 november 2007 van het college alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt eveneens, wegens strijd met art. 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, voor vernietiging in aanmerking.

- 2.3.** Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten van het beroep en het hoger beroep te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I.** verklaart het hoger beroep gegrond;
- II.** vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 24 november 2008 in zaak nr. 08/55;
- III.** verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV.** vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van den Haag van 27 november 2007, kenmerk B.2.07.0750.001;
- V.** veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Wilkohaag Metaal B.V. in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.288 (zegge: twaalfhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI.** gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Wilkohaag Metaal B.V. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 718 (zegge: zevenhonderdachtien euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.