

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:1866
Datum uitspraak	6 juni 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 mei 2016 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) verleend voor het bouwen van een opbouw op de bestaande aanbouw aan de achterkant van de woning aan de [locatie 1] te Rheden.

Volledige tekst

201705136/1/A1.

Datum uitspraak: 6 juni 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Rheden,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 15 mei 2017 in zaak nr. 16/7157 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Rheden.

Procesverloop

Bij besluit van 9 mei 2016 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) verleend voor het bouwen van een opbouw op de bestaande aanbouw aan de achterkant van de woning aan de [locatie 1] te Rheden.

Bij besluit van 17 oktober 2016 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 mei 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 21 september 2017 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor een wijziging van de bij het besluit van 9 mei 2016 verleende omgevingsvergunning.

[appellant] heeft een zienswijze op het besluit van 21 september 2017 gegeven.

Het college en [appellant] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 februari 2018, waar [appellant], vergezeld door [persoon] en bijstaan door mr. H.M.F.F. Verbeet, en het college, vertegenwoordigd door J. de Geeter-van Ommeren en ir. F.T.J. Janssen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 9 mei 2016, gehandhaafd bij besluit op bezwaar van 17 oktober 2016, heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo verleend voor het bouwen van een opbouw op de bestaande aanbouw (bijkeuken) aan de achterkant van de woning van [vergunninghouder] aan de [locatie 1] te Rheden. Deze woning grenst direct aan de woning van [appellant] aan de [locatie 2]. [appellant] kan zich niet verenigen met de verleende omgevingsvergunning, omdat volgens hem niet aannemelijk is dat de fundering van de aanbouw het extra gewicht van de opbouw aankan. Daardoor wordt volgens hem niet voldaan aan het Bouwbesluit 2012 en dreigt instortingsgevaar, ook voor zijn woning.

2. Bij besluit van 21 september 2017 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor een wijziging van de bij het besluit van 9 mei 2016 verleende omgevingsvergunning in verband met een lichtere uitvoering van de opbouw door het toepassen van andere materialen. Ook met deze wijziging kan [appellant] zich niet verenigen, omdat volgens hem ook met deze lichtere opbouw niet aannemelijk is dat de fundering het extra gewicht aankan.

Omvang geding

3. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het besluit van 21 september 2017 een besluit is als bedoeld in artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). [appellant] heeft zich op het standpunt gesteld dat het niet gaat om een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb, omdat aan het besluit van 21 september 2017 een nieuwe aanvraag ten grondslag ligt en geen sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard ten opzichte van het oorspronkelijke bouwplan.

3.1. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

Artikel 6:24 van de Awb luidt:

"Deze afdeling is met uitzondering van artikel 6:12 van overeenkomstige toepassing indien hoger beroep, incidenteel hoger beroep, beroep in cassatie of incidenteel beroep in cassatie kan worden ingesteld."

3.2. Indien hangende een bezwaar- of (hoger)beroepsprocedure over een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo omgevingsvergunning wordt verleend voor een wijziging van het betrokken bouwplan, is op dat wijzigingsbesluit artikel 6:19 van de Awb van toepassing, mits de betreffende wijziging van ondergeschikte aard is. Dat aan de omgevingsvergunning voor de wijziging van het bouwplan een nieuwe aanvraag ten grondslag ligt, staat niet in de weg aan de vaststelling dat sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard, nu volgens vaste jurisprudentie voor een dergelijke wijziging geen nieuwe aanvraag zou behoeven te worden ingediend. De vraag of een wijziging van ondergeschikte aard is, dient per concreet geval te worden beantwoord.

3.3. De Afdeling stelt voorop dat, anders dan het college ter zitting heeft gesteld, met het besluit van 21 september 2017 niet een geheel nieuwe omgevingsvergunning is verleend, die naast de bij het besluit van 9 mei 2016 verleende omgevingsvergunning bestaat. De Afdeling wijst er overigens op dat deze stelling van het college niet te rijmen is met zijn standpunt dat artikel 6:19 van de Awb van toepassing is. Bij een nieuwe, op zichzelf staande omgevingsvergunning zou dat artikel namelijk niet van toepassing kunnen zijn. Het besluit van 21 september 2017 houdt een wijziging in van de bij het besluit van 9 mei 2016 verleende omgevingsvergunning. Dit is uitdrukkelijk vermeld in het besluit van 21 september 2017 en sluit aan bij de daaraan ten grondslag liggende aanvraag van 3 september 2017, waarin het project waarvoor vergunning wordt gevraagd is omschreven als een wijziging op de eerder verleende vergunning en als een gedeeltelijke vervanging van de opbouw. Het gevolg van deze wijziging van de bij het besluit van 9 mei 2016 verleende omgevingsvergunning is dat [vergunninghouder] thans uitsluitend een omgevingsvergunning heeft voor de gewijzigde, lichtere uitvoering van de opbouw.

3.4. Naar het oordeel van de Afdeling betreft de bij het besluit van 21 september 2017 in de omgevingsvergunning aangebrachte wijziging een wijziging van ondergeschikte aard, nu de aard, omvang en ruimtelijke uitstraling van de opbouw niet ingrijpend wijzigen. Dit betekent dat het besluit van 21 september 2017 een besluit is als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb en er tegen dit besluit van rechtswege een beroep van [appellant] bij de Afdeling is ontstaan. De Afdeling ziet geen aanleiding om, zoals [appellant] heeft verzocht, dit beroep te verwijzen naar het college voor behandeling als bezwaar.

Beoordeling gronden hoger beroep en beroep van rechtswege

4. [appellant] voert aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college de aanvraag om omgevingsvergunning van 23 maart 2016 bij het besluit van 9 mei 2016 had moeten afwijzen met toepassing van artikel 4:6, tweede lid, van de Awb. [appellant] wijst er in dit verband op

dat [vergunninghouder] eerder een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de opbouw heeft ingediend, die is afgewezen omdat de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden naar het oordeel van het college niet aannemelijk maakten dat werd voldaan aan het Bouwbesluit 2012.

4.1. Artikel 4:6, eerste lid, van de Awb luidt:

"Indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, is de aanvrager gehouden nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden."

Het tweede lid luidt:

"Wanneer geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld, kan het bestuursorgaan zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 de aanvraag afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking."

4.2. [appellant] heeft bij de aanvraag van 23 maart 2016 nieuwe gegevens overgelegd om alsnog aannemelijk te maken dat wordt voldaan aan het Bouwbesluit 2012. Zoals het college terecht heeft opgemerkt, kunnen deze gegevens worden beschouwd als nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden als bedoeld in artikel 4:6 van de Awb. Dit betekent dat niet werd voldaan aan de voorwaarde voor toepassing van het tweede lid van artikel 4:6, zodat het betoog van [appellant] reeds hierom faalt.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de omgevingsvergunning voor de opbouw geweigerd had moeten worden, omdat de aanbouw waarop de opbouw is voorzien illegaal aanwezig is. Volgens [appellant] is voor de aanbouw geen bouwvergunning verleend en zijn in de aanbouw bovendien in 2015 spouwmuren met fundering gerealiseerd zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning.

5.1. Niet in geschil is dat voor de opbouw alleen een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo is vereist en niet tevens een omgevingsvergunning als bedoeld onder c van dat artikellid. Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo kan slechts worden geweigerd indien zich een van de in artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo opgenomen weigeringsgronden, dan wel de in artikel 2.20, eerste lid, van de Wabo opgenomen weigeringsgrond voordoet. Doet geen van deze weigeringsgronden zich voor, dan moet de omgevingsvergunning worden verleend. Gelet op dit limitatief-imperatieve stelsel van weigeringsgronden bestond voor het college niet de mogelijkheid om de voor de opbouw gevraagde omgevingsvergunning te weigeren, omdat de aanbouw waarop de opbouw is voorzien (deels) illegaal aanwezig zou zijn. Of voor de aanbouw al dan niet, zoals het college stelt, in 1956 een bouwvergunning is verleend en of nadien in de aanbouw aangebrachte spouwmuren en fundering omgevingsvergunningvrij konden worden gerealiseerd, hetgeen [appellant] betwist, doet in deze procedure dan ook niet ter zake. Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank tot het oordeel had moeten komen dat niet wordt voldaan aan de eisen uit het Bouwbesluit 2012, althans dat het college in zoverre nader onderzoek had moeten doen. Volgens [appellant] is niet aannemelijk dat de fundering van de aanbouw berekend is op het extra gewicht van de opbouw. Het college is volgens hem ten

onrechte uitgegaan van de beschrijving van de fundering in de aanvraag van 23 maart 2016, zonder te controleren of die beschrijving overeenkomt met de werkelijkheid. [appellant] voert in dit verband aan dat uit de aanvraag niet blijkt dat de dragende vloer in de aanbouw mede rust op de (spaarbogen)fundering van de muur van zijn woning en dat de aanvraag onjuiste gegevens bevat ten aanzien van de dikte van deze vloer. Hij wijst er op dat op 14 juni 2017 door toezichthouders is vastgesteld dat deze vloer niet maximaal 45 cm dik is, zoals in de aanvraag van 23 maart 2016 is vermeld, maar maximaal 33 cm. Bij de muur tussen de panden [locatie 2] en 10 is de vloer zelfs maar 22,5 cm dik en op sommige plaatsen nog minder, aldus [appellant]. Ook ten aanzien van de bij het besluit van 21 september 2017 vergunde lichtere uitvoering van de opbouw is volgens [appellant] niet zonder nader onderzoek aannemelijk dat de fundering het extra gewicht aankan. [appellant] verwijst ter onderbouwing van zijn betoog naar door hem overgelegde rapporten van Teelker Bouwkundig Advies en Ingenieursbureau Horst.

6.1. Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

a. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet;"

6.2. De rechtbank heeft overwogen dat de door [appellant] opgeworpen vraag of daadwerkelijk sprake is van een fundering zoals weergegeven op de bouwtekeningen bij de aanvraag van 23 maart 2016 niet van belang is, omdat het college gehouden was te beslissen op grondslag van die aanvraag en tegen afwijkingen van de verleende omgevingsvergunning handhavend kan worden opgetreden. Anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, maken de bestaande aanbouw en de fundering echter geen deel uit van de bij het besluit van 9 mei 2016 verleende omgevingsvergunning. De aanvraag van 23 maart 2016 ziet blijkens het aanvraagformulier uitsluitend op de opbouw, zodat ook de verleende omgevingsvergunning uitsluitend betrekking heeft op de opbouw. Dat de aanbouw en fundering zijn weergegeven op de bouwtekeningen bij de aanvraag is inherent aan een aanvraag voor een uitbreiding van een bestaand pand en kan op zichzelf niet tot het oordeel leiden dat de aanvraag mede betrekking heeft op de aanbouw en fundering. Als [vergunninghouder] mede omgevingsvergunning had willen aanvragen voor de bestaande aanbouw en fundering of delen daarvan, had dit uitdrukkelijk uit de aanvraag moeten blijken. Dit betekent ook dat, anders dan het college heeft gesteld, de omgevingsvergunning niet mede betrekking heeft op de in 2015 in de aanbouw aangebrachte spouwmuur, ten aanzien waarvan [vergunninghouder] in de toelichting bij de aanvraag van 23 maart 2016 heeft aangegeven dat het volgens hem om vergunningvrije werkzaamheden ging.

Aangezien de bij het besluit van 9 mei 2016 verleende omgevingsvergunning niet mede betrekking heeft op de fundering, moet het betoog van [appellant] dat bij de aanvraag van 23 maart 2016 onjuiste gegevens over de fundering zijn verstrekt, worden beoordeeld in het kader van artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Voor de vraag of het bouwen van de opbouw voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 is immers van belang of de bestaande fundering het extra gewicht van de opbouw aankan. De

rechtbank heeft dit niet onderkend. Dit geeft echter, gelet op hetgeen hierna wordt overwogen, geen aanleiding tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

6.3. Uit artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo volgt dat de beoordeling of wordt voldaan aan het Bouwbesluit 2012 in beginsel plaatsvindt op grond van de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden. Indien, zoals hier, omgevingsvergunning wordt gevraagd voor het bouwen van een bouwwerk op een bestaande fundering die geen deel uitmaakt van de aanvraag, kan voor het bevoegd gezag uit artikel 3:2 van de Awb de verplichting voortvloeien om voorafgaand aan de verlening van de omgevingsvergunning onderzoek te doen naar de juistheid van de bij de aanvraag over die fundering verstrekte gegevens. De vraag is derhalve of het college tot dergelijk onderzoek gehouden was.

6.4. Dat toezichthouders op 14 juni 2017 hebben vastgesteld dat de vloer die de fundering vormt maximaal 33 cm dik is en niet, zoals vermeld in de aanvraag van 23 maart 2016, maximaal 45 cm, is op zichzelf niet voldoende voor het oordeel dat het college voorafgaand aan de verlening van de omgevingsvergunning onderzoek had moeten doen naar de juistheid van de bij de aanvraag verstrekte gegevens over de fundering. Ook de door [appellant] gestelde omstandigheid dat in de aanvraag ten onrechte niet is vermeld dat de vloer ter plaatse van de muur tussen de panden [locatie 2] en 10 mede rust op de fundering van zijn woning en daar maar 22,5 cm dik of soms nog minder is, is daarvoor op zichzelf niet voldoende. Het college heeft toegelicht dat de genoemde verschillen in dikte van de vloer en het feit dat de vloer ter plaatse van de muur tussen beide panden deels rust op de fundering van de woning van [appellant] niet relevant zijn voor de conclusie dat wordt voldaan aan het Bouwbesluit 2012. Gelet op het geringe gewicht van de opbouw, ook in de oorspronkelijk bij het besluit van 9 mei 2016 vergunde uitvoering, kan de vloer volgens het college bij alle genoemde diktes het extra gewicht van de opbouw dragen, zonder waarneembare zettingsverschillen tussen de panden [locatie 2] en 10. Omdat de vloer het gewicht verspreidt, treedt er op de fundering van [appellant] geen relevante belasting op, aldus het college. De Afdeling ziet in de door [appellant] overgelegde rapporten geen aanleiding om te twijfelen aan deze toelichting door het college. Gelet hierop bestond er een zodanig grote marge waarbinnen de feitelijke dikte van de fundering kon afwijken van de bij de aanvraag daarover verstrekte gegevens, zonder dat dit gevolgen zou hebben voor de beoordeling op grond van het Bouwbesluit 2012, dat niet geoordeeld kan worden dat het college op grond van artikel 3:2 van de Awb gehouden was om voorafgaand aan het besluit van 9 mei 2016, het besluit op bezwaar van 17 oktober 2016 of het wijzigingsbesluit van 21 september 2017 onderzoek te doen naar de fundering.

Het betoog faalt.

7. Nu het college gelet op het vorenstaande aannemelijk heeft kunnen achten dat het bouwen van de opbouw voldoet aan het Bouwbesluit 2012, deed de in artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wabo genoemde weigeringsgrond zich niet voor. Dat het college volgens [appellant] bij hem de verwachting heeft gewekt dat niet zou worden overgegaan tot verlening van de omgevingsvergunning zonder onderzoek naar de fundering, kon geen aanleiding geven voor weigering van de omgevingsvergunning.

Slotoverwegingen

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, met

verbetering van de gronden waarop deze rust. Het beroep van [appellant] tegen het besluit van 21 september 2017 is ongegrond.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van 21 september 2017 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. R. van der Spoel en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Hagen w.g. Van Grinsven
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 juni 2018

462.