

AB 2016/142

Vergunning van rechtswege. Voorschriften n.a.v. beleidsregels zijn standaardvoorschriften en geen aanvullende voorwaarden.

RvS 30-12-2015, ECLI:NL:RVS:2015:4033, m.nt. K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas

Instantie	Raad van State
Datum	30 december 2015
Magistraten	Mrs. C.H.M. van Altena, D.J.C. van den Broek, E.A. Minderhoud
Zaaknummer	201407480/1/A1
Noot	K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas
JCDI	JCDI:ADS923300:1
Vakgebied(en)	Bouwrecht / Veiligheid en milieu Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2015:4033, Uitspraak, Raad van State, 30-12-2015
Wetingang	Art. 4:13 lid 1, 4:14 lid 3, 4:20b lid 1, 4:20e, 4:20f lid 1, 6:19 lid 1, 6:24 Awb; art. 2, 11 onder a eerste wijziging Brandveiligingsverordening 2010

Essentie

De brandveiligheidsvoorschriften zijn van rechtswege standaardvoorschriften en maken onderdeel uit van de van rechtswege verleende gebruiksvergunning.

Samenvatting

In geschil is de vraag of de Handreiking en de Handleiding ingevolge artikel 4:20e van de Awb als standaardvoorschriften aan de van rechtswege verleende vergunning zijn verbonden. [...]

Artikel 11, onder a, van de beleidsregels moet naar het oordeel van de Afdeling zo worden begrepen, dat het college bij het opstellen van brandveiligheidsvoorschriften voor kampeerterreinen gebruik dient te maken van de Handreiking en de Handleiding. Het college wordt gevolgd in zijn standpunt dat de Handreiking en de Handleiding onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. [...] Aannemelijk is dat het college ook bij het verlenen van reële gebruiksvergunningen voor andere kampeerterreinen in de gemeente Zundert eist dat ingevolge artikel 11, onder a, van de beleidsregels aan de Handreiking en de Handleiding wordt voldaan. Verder bevatten de Handreiking en de Handleiding een complete set voorschriften die een minimumniveau voor brandveiligheid op kampeerterreinen vormen en is niet in geschil dat deze voorschriften in dit geval nodig zijn om een brandveilig gebruik van het kampeerterrein te waarborgen.

De Afdeling acht voorts van belang, zoals in de memorie van toelichting is weergegeven, dat artikel 4:20e van de Awb ten doel heeft om onwenselijke gevolgen van een van rechtswege verleende vergunning tot aanvaardbare proporties te beperken. [...] Daarbij zij opgemerkt dat, indien Fort Oranje zich niet kan verenigen met deze standaardvoorschriften, zij tegen de van rechtswege vergunning kan opkomen [...].

De van rechtswege verleende vergunning is een beschikking die, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege wordt geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Zundert, appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 29 juli 2014 in zaak nr. 13/4549 in het geding tussen:

Camping Fort Oranje B.V. (hierna: Fort Oranje)

en

het college.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 31 oktober 2012 heeft het college krachtens artikel 2, eerste lid, van de Brandbeveiligingsverordening 2010, eerste wijziging aan Fort Oranje een gebruiksvergunning verleend voor het gebruik van het kampeerterrein aan de Bredaseweg 33 te Rijsbergen (hierna: het perceel), onder het stellen van voorwaarden.

Bij besluit van 1 juli 2013 heeft het college het door Fort Oranje daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard en enige aan het besluit van 31 oktober 2012 verbonden voorwaarden ten gunste van Fort Oranje gewijzigd.

Bij uitspraak van 29 juli 2014 heeft de rechtbank het door Fort Oranje daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 juli 2013 vernietigd, het besluit van 31 oktober 2012 herroepen en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit. De rechtbank heeft verder het college opgedragen om binnen twee weken na de dag van verzending van de uitspraak op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken dat de door Fort Oranje op 29 mei 2012 gedane aanvraag om verlening van een gebruiksvergunning van rechtswege is verleend. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Het college heeft het op 11 augustus 2014 door Fort Oranje tegen de van rechtswege vergunning ingediende bezwaarschrift ter behandeling aan de Afdeling doorgezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 juni 2015, waar het college, vertegenwoordigd door A.J.A. Nicia, werkzaam bij de gemeente, en Fort Oranje, vertegenwoordigd door mr. J.S. Pols, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

Fort Oranje exploiteert een kampeerterrein op het perceel. Daar verblijven met regelmaat meer dan 50 mensen tegelijkertijd. Om die reden heeft Fort Oranje bij het college een gebruiksvergunning aangevraagd als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Brandbeveiligingsverordening 2010, eerste wijziging (hierna: de verordening).

2.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de verordening is het verboden zonder of in afwijking van een door het college verleende gebruiksvergunning een inrichting in gebruik te hebben of te houden, voor zover daarin:

- a. meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn of,
- b. aan meer dan 10 personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft of,
- c. aan meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of aan meer dan 10 lichamelijk of geestelijk gehandicapte personen dagverblijf zal worden verschaft.

Ingevolge het tweede lid kan het college aan de gebruiksvergunning voorwaarden verbinden.

Ingevolge het vierde lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing.

Op 20 april 2010 heeft het college de Beleidsregels “Voorschriften voor vergunningen ingevolge artikel 2 van de Brandbeveiligingsverordening” (hierna: de beleidsregels) vastgesteld. De beleidsregels zijn bekendgemaakt op 28 april 2010.

Ingevolge artikel 11, onder a, van de beleidsregels wordt bij het opstellen van voorschriften voor kampeerterreinen gebruik gemaakt van de “Handleiding Brandveiligheid Kampeerterreinen” (hierna: de Handleiding), uitgegeven door de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (hierna: NVBR) en het Landelijk Netwerk Brandpreventie (LNB). Volgens het college wordt hiermee tevens gedoeld op de “Handleiding Bluswatervoorziening en bereikbaarheid van de NVBR van september 2003” (hierna: de Handleiding).

Ingevolge artikel 4:13, eerste lid, van de Awb dient een beschikking te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

Ingevolge het tweede lid is de in het eerste lid bedoelde redelijke termijn in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een mededeling als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, heeft gedaan.

Ingevolge artikel 4:20b, eerste lid, is, indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, de gevraagde beschikking van rechtswege gegeven.

Ingevolge artikel 4:20e maken, indien in een wettelijk voorschrift of een beleidsregel is bepaald dat in een beschikking steeds bepaalde voorschriften worden opgenomen, deze ook deel uit van de beschikking van rechtswege.

Ingevolge artikel 4:20f, eerste lid, kan het bestuursorgaan aan de beschikking van rechtswege alsnog voorschriften verbinden of de beschikking intrekken voor zover dit nodig is om ernstige gevolgen voor het algemeen belang te voorkomen.

Ingevolge het tweede lid kan een beschikking als bedoeld in het eerste lid slechts worden genomen binnen zes weken na de bekendmaking van de beschikking van rechtswege.

3.

Vast staat dat de door Fort Oranje ingediende aanvraag om een gebruiksvergunning bij het college is ingekomen op 31 mei 2012. Het college had uiterlijk op 26 juli 2012 een beschikking op de aanvraag dienen te nemen. Het college heeft echter pas op 31 oktober 2012 een beslissing op de aanvraag genomen. Derhalve en naar tussen partijen niet in geschil is, heeft het college niet tijdig op de aanvraag beslist, zodat de gevraagde gebruiksvergunning op 27 juli 2012 van rechtswege is verleend. Dit betekent dat het college op 31 oktober 2012 niet langer bevoegd was om alsnog een inhoudelijke beslissing te nemen op de aanvraag van Fort Oranje.

4.

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte ambtshalve heeft getoetst of de brandveiligheidsvoorschriften uit de Handreiking en de Handleiding aan de van rechtswege verleende gebruiksvergunning zijn verbonden. Volgens het college is dit in strijd met artikel 8:69 van de Awb, nu het geen kwestie van openbare orde betreft.

4.1.

Zowel het bezwaarschrift als het beroepschrift van Fort Oranje waren gericht tegen de door het college aan de gebruiksvergunning verbonden voorwaarden, die zijn gebaseerd op de Handreiking en de Handleiding. Blijkens het proces-verbaal van de zitting bij de rechtbank heeft zij het college ter zitting voorgehouden dat de gebruiksvergunning van rechtswege is verleend, hetgeen het college niet heeft bestreden. Uit het proces-verbaal blijkt dat het college zich vervolgens op het standpunt heeft gesteld dat, ook als wordt aangenomen dat de gebruiksvergunning van rechtswege is verleend, daaraan voorwaarden zijn verbonden. In het proces-verbaal is weergegeven dat dit volgens het college voortvloeit uit artikel 4:20e van de Awb. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak overwogen dat zij uit het oogpunt van finale geschilbeslechting zal beoordelen of aan de van rechtswege verleende vergunning voorschriften zijn verbonden, nu partijen over die vraag nog van mening verschillen.

Gelet op het vorenstaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank buiten de omvang van het geschil is getreden als bedoeld in artikel 8:69, eerste lid, van de Awb.

Het betoog faalt.

5.

Het college betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de brandveiligheidsvoorschriften uit de Handreiking en de Handleiding op grond van artikel 4:20e van de Awb als standaardvoorschriften aan de van rechtswege verleende vergunning verbonden zijn. Het college voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de Handreiking en de Handleiding slechts dienen als uitgangspunten bij het opstellen van concrete voorschriften bij individuele gebruiksvergunningen. Volgens het college vormen deze voorschriften een minimumniveau voor brandveiligheid. Het college betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat van een vaste gedragslijn geen sprake is, enkel omdat het college nog niet inhoudelijk heeft beslist op andere aanvragen om een gebruiksvergunning. Volgens het college heeft de rechtbank miskend dat bij Fort Oranje en bij andere campings in de gemeente consequent het voldoen aan de Handreiking en de Handleiding wordt geëist.

Het college betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het in het besluit van 31 oktober

2012 is afgeweken van de letterlijke tekst van voorschrift 1.3 van bijlage 2 bij de Handreiking. Volgens het college heeft het weliswaar de zinsnede toegevoegd dat bij doodlopende wegen op eigen terrein een breedte van tenminste 5,0 m vrijgehouden dient te worden, maar die tekst vindt zijn grondslag in bijlage 2 van de Handleiding. Het betreft dus geen extra eis, maar een redactionele toevoeging, aldus het college.

5.1.

In geschil is de vraag of de Handreiking en de Handleiding ingevolge artikel 4:20e van de Awb als standaardvoorschriften aan de van rechtswege verleende vergunning zijn verbonden.

In de memorie van toelichting bij dit artikel ([Kamerstukken II, 2007-2008, 31 579, nr. 3](#), blz. 133) is weergegeven dat trage besluitvorming die leidt tot een beschikking van rechtswege, onwenselijke gevolgen kan hebben voor derdebelaanhebbers of voor de maatschappij indien het bestuursorgaan niet zou beschikken over instrumenten om de mogelijke gevolgen van deze beschikking - tot aanvaardbare proporties - te beperken. De artikelen 4:20e en 4:20f bieden hiertoe de mogelijkheid. Volgens de memorie van toelichting waarborgt artikel 4:20e dat een beschikking van rechtswege is onderworpen aan dezelfde voorschriften die - krachtens een wettelijk voorschrift of een beleidsregel - gelden voor een reële beschikking. In de memorie van toelichting is weergegeven dat daarbij gedacht kan worden aan het geval waarin een gemeente aan een terrasvergunning standaard het voorschrift verbindt dat het sluitingstijdstip 23:00 uur is. Dit sluitingstijdstip geldt dan eveneens wanneer de vergunning van rechtswege is verleend, zelfs wanneer in de aanvraag geen of een later sluitingstijdstip werd genoemd. Wanneer de vergunninghouder zich niet kan verenigen met het standaardvoorschrift, kan hij opkomen tegen de van rechtswege verleende vergunning.

Gelet op het overwogene in de memorie van toelichting, volgt uit artikel 4:20e van de Awb dat standaardvoorschriften die het bestuursorgaan volgens een wettelijk voorschrift of een beleidsregel dient te verbinden aan een reële beschikking, zonder actief handelen van het bestuursorgaan ook deel uitmaken van een beschikking van rechtswege.

5.2.

In de Handreiking is weergegeven dat die ten doel heeft om voorschriften die vanuit verschillende wet- en regelgeving betrekking hebben op kampeerterreinen in één document op te nemen en verder om leemtes in de wet- en regelgeving op te vullen, zoals voorschriften over de bereikbaarheid van kampeerterreinen en kampeermiddelen, bluswatervoorzieningen op en bij kampeerterreinen, middelen voor ontdekken van brand en de beheersbaarheid van brand. Bijlage 2 van de Handreiking bevat een complete set voorschriften waaraan kampeerterreinen moeten voldoen om een minimaal aanvaardbaar niveau van brandveiligheid te bezitten. In de Handreiking wordt opgemerkt dat deze brandveiligheidsvoorschriften in de geëigende vergunningen kunnen worden opgenomen. Voorts geldt dat in de Handreiking wordt verwezen naar de Handleiding, te weten in paragrafen I en II van de Handreiking, die betrekking hebben op de bereikbaarheid van het terrein voor brandweervoertuigen en de bluswatervoorziening. In artikel 3.1 van bijlage 2 van de Handreiking is opgenomen dat de bluswatervoorziening tenminste moet voldoen aan de Handleiding.

5.3.

Artikel 11, onder a, van de beleidsregels moet naar het oordeel van de Afdeling zo worden begrepen, dat het college bij het opstellen van brandveiligheidsvoorschriften voor kampeerterreinen gebruik dient te maken van de Handreiking en de Handleiding. Het college wordt gevolgd in zijn standpunt dat de Handreiking en de Handleiding onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Ze kunnen, zoals hiervoor in 5.2 is weergegeven, vanwege de verwijzing in de Handreiking naar de Handleiding voor de aspecten bereikbaarheid en bluswatervoorziening, niet los van elkaar worden gezien. Aannemelijk is dat het college ook bij het verlenen

van reële gebruiksvergunningen voor andere kampeerterreinen in de gemeente Zundert eist dat ingevolge artikel 11, onder a, van de beleidsregels aan de Handreiking en de Handleiding wordt voldaan. Verder bevatten de Handreiking en de Handleiding een complete set voorschriften die een minimumniveau voor brandveiligheid op kampeerterreinen vormen en is niet in geschil dat deze voorschriften in dit geval nodig zijn om een brandveilig gebruik van het kampeerterrein te waarborgen. Onder de voorgenoemde omstandigheden kan de rechtbank niet worden gevolgd in haar conclusie dat de brandveiligheidsvoorschriften uit die documenten geen standaardvoorschriften zijn die in dit geval ingevolge artikel 4:20e van de Awb aan de van rechtswege vergunning zijn verbonden. Overigens was Fort Oranje met de inhoud van de Handreiking reeds bekend, nu de daarin opgenomen brandveiligheidsvoorschriften waren gevoegd als bijlage III bij de door haar ingediende aanvraag.

De Afdeling acht voorts van belang, zoals in de memorie van toelichting is weergegeven, dat artikel 4:20e van de Awb ten doel heeft om onwenselijke gevolgen van een van rechtswege verleende vergunning tot aanvaardbare proporties te beperken. De situatie dat een kampeerterrein wordt geëxploiteerd op grond van een van rechtswege verleende gebruiksvergunning, zonder dat daarvoor brandveiligheidsvoorschriften gelden, is uit het oogpunt van brandveiligheid niet wenselijk. Daarbij zij opgemerkt dat, indien Fort Oranje zich niet kan verenigen met deze standaardvoorschriften, zij tegen de van rechtswege vergunning kan opkomen, zoals zij ook heeft gedaan door middel van het indienen van een bezwaarschrift tegen de van rechtswege verleende vergunning. De Afdeling is verder van oordeel dat de omstandigheid dat de Handreiking en de Handleiding geen limitatieve opsomming van brandveiligheidsvoorschriften bevatten, nu door middel van een gelijkwaardigheidsbepaling maatwerk mogelijk is, niet betekent dat deze voorschriften niet kunnen worden aangemerkt als standaardvoorschriften, die op de voet van artikel 4:20e van de Awb aan de van rechtswege verleende vergunning zijn verbonden.

5.4.

Zoals hiervoor onder 3 is overwogen, is in hoger beroep niet meer in geschil dat het college op 31 oktober 2012 niet langer bevoegd was om een inhoudelijke beslissing te nemen op de aanvraag van Fort Oranje. Het oordeel van de rechtbank dat het besluit van 31 oktober 2012 dient te worden herroepen is door het college niet bestreden. Met betrekking tot het door het college aangevoerde over voorschrift 1.3, overweegt de Afdeling dat thans uitsluitend de van rechtswege verleende gebruiksvergunning in het onderhavige geschil ter beoordeling voorligt. De rechtmatigheid van het reële besluit van 31 oktober 2012 is in deze zaak niet aan de orde en daarmee evenmin de vraag of het college voorschrift 1.3 aan dat besluit heeft kunnen verbinden.

6.

Gelet op het vorenstaande is het betoog van het college terecht voorgedragen. Dit kan echter niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, nu de rechtbank terecht het beroep van Fort Oranje gegrond heeft verklaard, het besluit van 1 juli 2013 heeft vernietigd en het besluit van 31 oktober 2012 heeft herroepen, vanwege de omstandigheid dat de gevraagde gebruiksvergunning van rechtswege was verleend en het college niet meer bevoegd was om op de aanvraag te beslissen. De aangevallen uitspraak dient, met verbetering van de gronden waarop deze rust, te worden bevestigd.

7.

Het college heeft bij brief van 15 juli 2014 aan Fort Oranje medegedeeld dat aan haar op 27 juli 2012 van rechtswege een gebruiksvergunning is verleend voor het in gebruik houden of nemen van het kampeerterrein. De vergunning is door het college ook gepubliceerd in de “Zundertse Bode” waarbij is vermeld dat de vergunning en de bijbehorende stukken gedurende zes weken ter inzage liggen met ingang van 16 juli 2014.

De van rechtswege verleende vergunning is een beschikking die, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege wordt geacht onderwerp te zijn van dit geding.

8.

Fort Oranje betoogt dat de vergunning van rechtswege is verleend op de door haar ingediende aanvraag en dat het college ten onrechte aanvullende voorwaarden heeft gesteld, nu geen sprake is van een dreigend gevaar.

8.1.

Zoals hiervoor reeds is overwogen, maken de brandveiligheidsvoorschriften uit de Handreiking en de Handleiding als standaardvoorschriften ingevolge artikel 4:20e van de Awb onderdeel uit van de van rechtswege aan Fort Oranje verleende gebruiksvergunning. Deze voorschriften zijn automatisch aan de vergunning van rechtswege verbonden, zonder dat daarvoor actief handelen van het bestuursorgaan is vereist. Anders dan Fort Oranje betoogt, heeft het college derhalve geen aanvullende voorwaarden gesteld.

Het betoog faalt.

9.

Het bezwaar is ongegrond.

10.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. verklaart het door de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Camping Fort Oranje B.V. gemaakte bezwaar tegen de op 27 juli 2012 aan haar van rechtswege verleende gebruiksvergunning ongegrond.

Noot

Auteur: K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas^[1]

1.

Bij het verlenen van een vergunning is steeds een specifiek algemeen belang betrokken. Wordt een vergunning - zonder beoordeling door het bevoegd gezag - van rechtswege verleend door het enkele verloop

van de tijd, dan bestaat het gevaar dat het algemeen belang wordt geschaad. Art. 4:20e Awb maakt onderdeel uit van par. 4.1.3.3 Awb over de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen en heeft tot doel dat gevaar te keren of tot aanvaardbare proporties te beperken. De bepaling regelt dat van een beschikking van rechtswege dezelfde voorschriften deel uitmaken die krachtens een wettelijk voorschrift of een beleidsregel steeds zullen worden opgenomen in een reële beschikking. In bovenstaande uitspraak is die bepaling - voor zover wij weten voor het eerst zo nadrukkelijk en expliciet - aan de orde (zie echter B. de Kam, 'De vergunning van rechtswege en standaardvoorschriften. Enkele beschouwingen over art. 4:20e Awb', *Gst.* 2010/107). Het geschil draait om de door Camping Fort Oranje bij het college van B&W van Zundert op grond van art. 2 lid 1 Brandbeveiligingsverordening 2010 aangevraagde gebruiksvergunning voor het exploiteren van een kampeerterrein waar met regelmaat meer dan 50 personen gelijktijdig verblijven. Par. 4.1.3.3 Awb is in evengenoemde bepaling van toepassing verklaard op het vergunningstelsel. Interessant is de vraag of er al dan niet van rechtswege (standaard)voorschriften zijn verbonden aan de van rechtswege verleende vergunning. Hieronder gaan wij allereerst kort in op de toepassing van art. 6:19 Awb (nr. 2), vervolgens op de strekking van art. 4:20e Awb (nr. 3) en de toepassing daarvan in het onderhavige geval (nrs. 4 en 5).

2.

Tussen partijen is in hoger beroep onomstreden en ook de Afdeling stelt vast dat er niet tijdig op de aanvraag is beslist en dat de aangevraagde vergunning op 27 juli 2012 van rechtswege is verleend. Ingevolge constante jurisprudentie is het nadien bekendgemaakte besluit van 31 oktober 2012 onbevoegd genomen en zal een daartegen ingediend bezwaar (en beroep) succesvol zijn in de zin dat het moet leiden tot (vernietiging van het besluit op bezwaar en) herroeping van het primaire besluit (zie o.a. ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7768). Uit een oogpunt van efficiënte en effectieve geschilbeslechting lijkt gerechtvaardigd dat de Afdeling in rechtsoverweging 7 oordeelt dat de op 14 juli 2014 bekendgemaakte beschikking van rechtswege moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van art. 6:19 Awb. Het beroep tegen het onbevoegd genomen besluit wordt daardoor van rechtswege geacht ook betrekking te hebben op het bezwaar tegen de van rechtswege verleende vergunning. Nu het bezwaar door de Afdeling ongegrond wordt verklaard, is hiermee het geschil definitief beslecht. Dat lijkt weliswaar gerechtvaardigd, maar is niet vanzelfsprekend. Omdat de van rechtswege gegeven beschikking is ontstaan voordat het bestreden besluit is genomen, lijkt deze alleen met enige moeite te beschouwen als een intrekking, wijziging of vervanging van een eerder genomen besluit met herhaalde aanwending van dezelfde bevoegdheid en op dezelfde feitelijke grondslag (zie J.J. Westland & J.C.A. de Poorter, 'Het beroep van rechtswege. Over enkele knelpunten in de toepassing van artikel 6:19 Awb, in het bijzonder op het terrein van het omgevingsrecht', *JBplus* 2015, p. 203 e.v.). Zo concludeert de Afdeling in een uitspraak van 16 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:682), anders dan in bovenstaande uitspraak, dat de bekendgemaakte beschikkingen van rechtswege juist geen besluiten in de zin van art. 6:19 lid 1 Awb zijn; tegen die beschikkingen kan derhalve bezwaar worden gemaakt. Een opmerkelijk verschil. Wij zijn van oordeel dat de uitspraak van 16 maart 2016 onvoldoende recht doet aan de doelstelling van art. 6:19 Awb en ook overigens niet overtuigt, met name niet omdat niet het moment van ontstaan van de beschikking van rechtswege doorslaggevend zou moeten worden geacht, maar het moment van bekendmaking, waarna immers de bezwaar- en beroepstermijn aanvangt. Daarnaast is relevant dat aangenomen moet worden dat het laatst bekendgemaakte besluit geldt. Een bekendgemaakte beschikking van rechtswege moet worden geacht een eerder bekendgemaakt (onbevoegd genomen) reële beschikking voor dezelfde aanvraag te vervangen (vgl. K.J. de Graaf & H.A. Komduur, 'Lsp in het omgevingsrecht en de Awb', *TO* 2011, nr. 1, p. 19-20 en ABRvS 18 november 2009, *AB* 2010/51, m.nt. Lam). Dat laat overigens onverlet dat, mocht dat gewenst zijn, de bestuursrechter het bezwaar dat van rechtswege is ontstaan door de toepassing van art. 6:19 lid 1 Awb, op grond van lid 5 van die bepaling te verwijzen naar de bezwaarschriftprocedure.

3.

Met art. 4:20e Awb is beoogd de gevolgen voor het algemeen belang te beperken wanneer van rechtswege

een beschikking wordt gegeven. De bedoeling van de bepaling lijkt te zijn dat de in de praktijk gebruikelijke voorschriften voor reële beschikkingen, van rechtswege ook verbonden zijn aan een van rechtswege gegeven beschikking. Letterlijke lezing van de bepaling maakt toepassing daarvan echter niet direct eenvoudig. Waarom zou een wettelijk voorschrift regelen dat het bevoegd gezag steeds bepaalde, concrete voorschriften aan een (verleende) vergunning verbindt? Als duidelijk is welke voorschriften steeds gewenst zijn, ligt immers veel meer voor de hand om in het wettelijke voorschrift een algemeen verbindende regel op te nemen die het verrichten van de activiteit normeert. En juist wanneer de vergunningverlening in een concreet geval een (belangen)afweging vergt over de te verbinden voorschriften, lijkt niet direct sprake van een standaardvoorschrift. Ook in beleidsregels kan worden vastgelegd welke standaardvoorschriften aan een reële beschikking worden verbonden. Daarbij lijkt een belangrijke vraag of een - niet als beleidsregel in de zin van art. 4:81 Awb bekendgemaakte - vaste gedragslijn tot een van rechtswege aan de beschikking te verbinden (standaard)voorschrift kan leiden. Voor de beleidsregels en de wettelijke voorschriften als bedoeld in art. 4:20e Awb is voorts relevant of ook sprake kan zijn van aan een van rechtswege gegeven beschikking verbonden standaardvoorschriften indien die regels of voorschriften beleidsvrijheid laten aan het bevoegd gezag om te bepalen of het standaardvoorschrift wordt verbonden aan een reële vergunning. Op geen van deze vragen lijkt bovenstaande uitspraak een duidelijk antwoord te geven.

4.

Fort Oranje verzet zich in beroep tegen de aan de onbevoegd verleende reële vergunning verbonden voorschriften. Gelet op de 'ontdekking' dat al eerder van rechtswege vergunning was verleend, stelt het college dat van rechtswege op grond van art. 4:20e Awb voorschriften zijn verbonden aan de van rechtswege gegeven beschikking. Het college heeft immers voor reële beschikkingen de beleidsregels 'Voorschriften voor vergunningen ingevolge art. 2 van de Brandveiligingsverordening' (de Beleidsregels) vastgesteld en bekendgemaakt. Daarin is geregeld (art. 11 onder a) dat bij het opstellen van voorschriften voor kampeerterreinen gebruik wordt gemaakt van de 'Handleiking Brandveiligheid Kampeerterreinen' (de Handleiking), waarmee blijkens de uitspraak tevens wordt gedoeld op de 'Handleiding Bluswatervoorziening en bereikbaarheid van de NVBR van september 2003' (de Handleiding). De rechtbank sprak - ten behoeve van finale geschilbeslechting - echter uit dat de Handleiking en de Handleiding slechts als uitgangspunten voor het opstellen van concrete voorschriften bij individuele gebruiksvergunningen gelden, zodat geen sprake kon zijn van aan de van rechtswege verleende vergunning verbonden standaardvoorschriften. Bovendien was naar het oordeel van de rechtbank geen sprake van een vaste gedragslijn, omdat de bevoegdheid nog niet eerder was uitgeoefend. Voldoende reden voor het college om dat oordeel voor te leggen in hoger beroep.

5.

Anders dan de rechtbank is de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel dat aan de van rechtswege gegeven beschikking voor het kampeerterrein standaardvoorschriften zijn verbonden op grond van art. 4:20e Awb. De Afdeling overweegt dat uit de memorie van toelichting volgt dat art. 4:20e Awb waarborgt dat een beschikking van rechtswege onderworpen is aan dezelfde voorschriften die krachtens een wettelijk voorschrift of een beleidsregel gelden voor een reële beschikking, zonder actief handelen van het bestuursorgaan. Het door de Afdeling aangehaalde voorbeeld van de terrasvergunning en het sluitingstijdstip komt rechtstreeks uit de memorie van toelichting en lijkt zelfs te impliceren dat een vaste gedragslijn voldoende is voor het aannemen van standaardvoorschriften. Een echt verhelderend voorbeeld is het daardoor naar onze smaak niet. De Afdeling stelt dat zonder actief handelen van het bestuursorgaan een dergelijk (standaard)voorschrift - ter bescherming van het betrokken algemeen belang - ook deel uit maakt van een beschikking van rechtswege. Dan volgen enkele opmerkelijke overwegingen. Niet alleen is de enkele verwijzing in de Beleidsregels naar de Handleiking (en impliciet naar de Handleiding) blijkbaar voldoende voor de Afdeling om de daarin opgenomen voorschriften als 'standaardvoorschriften' te kwalificeren, maar ook stelt de Afdeling eenvoudigweg - en anders dan de rechtbank - dat aangenomen mag worden dat het verbinden van deze standaardvoorschriften aan de vergunning door het college als vaste gedragslijn wordt gehanteerd en stelt zij tot slot kort en goed dat de

Beleidsregels zo moeten worden begrepen dat het college bij het opstellen van brandveiligheidsvoorschriften voor kampeerterreinen steeds gebruik dient te maken van de Handreiking en de Handleiding. Er zijn derhalve zonder actief handelen van het bestuursorgaan (standaard)voorschriften verbonden aan de van rechtswege verleende vergunning. Deze conclusie is overigens bevestigd en herhaald in een uitspraak van 17 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:375), waarin het geschil de brandveiligheid van Camping 't Oekeltje in dezelfde gemeente Zundert betrof. Opmerking verdient dat de van rechtswege verleende vergunning in die uitspraak - anders dan in de uitspraak van 16 maart 2016 - als besluit in de zin van art. 6:19 lid 1 Awb werd beschouwd.

De redenering van de Afdeling dat sprake is van standaardvoorschriften mist naar ons oordeel weliswaar enige overtuigingskracht, maar de uitkomst van die redenering lijkt redelijk. En dat wordt door de Afdeling kracht bijgezet door er expliciet op te wijzen dat niet in geschil is dat deze voorschriften in dit geval nodig zijn ter bescherming van het algemeen belang, namelijk het waarborgen van een brandveilig gebruik van het kampeerterrein. Het is - in de woorden van de Afdeling - vanuit een oogpunt van brandveiligheid niet wenselijk dat een kampeerterrein wordt geëxploiteerd op grond van een van rechtswege verleende gebruiksvergunning, zonder dat daarvoor brandveiligheidsvoorschriften gelden. In hoeverre kan dat argument nu eigenlijk een rol spelen als de wetgever heeft bepaald dat deze vergunning ook van rechtswege verleend kan worden? Ook meer in het algemeen geldt immers dat het vanuit een oogpunt van bescherming van een specifiek algemeen belang niet wenselijk is dat initiatiefnemers activiteiten verrichten op grond van een van rechtswege verleende vergunning zonder (dat is nagedacht over) voorschriften ter bescherming van dat belang. Wat daar ook van zij, een pragmatische en ruime interpretatie van art. 4:20e Awb kan ons wel bekoren en doet waarschijnlijk ook recht aan de bedoeling van de Awb-wetgever.

Voetnoten

[1] Dominique de Haas is wetenschappelijke student-assistent aan de Rijksuniversiteit Groningen.