

## AB 2015/218

**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE**

14 januari 2015, nr. 201303069/1/A3

(Mrs. J.E.M. Polak, P.J.J. van Buuren, C.J. Borman, R.F.B. van Zutphen, H.C.P. Venema)  
m.nt. E. Dans en J. Mohuddy\*

Art. 1:3 lid 1 Awb

NJB 2015/266

M en R 2015/72

Gst. 2015/16

ECLI:NL:RVS:2015:14

**Besluitbegrip. De reactie van het bevoegd gezag op een melding omtrent de aanleg van een uitweg is een besluit. Het uitblijven van een tijdige reactie wordt gelijk gesteld met een besluit.**

Het in artikel 2:12 van de Apv opgenomen meldingstelsel voor uitwegen dat in deze zaak van toepassing is, voorziet niet in een verplichting voor het college om op een melding te reageren indien het college met het maken of veranderen van een uitweg kan instemmen. In het geval het college niet binnen vier weken heeft beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden, ontstaat ingevolge het derde lid van artikel 2:12 van de Apv het recht deze aan te leggen. Een beslissing van het college het maken of veranderen van een uitweg te verbieden is een besluit, nu deze beslissing aan het intreden van het rechtsgevolg genoemd in het derde lid van het artikel in de weg staat en deze beslissing, gelet op het bepaalde in artikel 2:12, eerste lid, aanhef en onder b, van de Apv tot gevolg heeft dat de gewenste uitweg niet mag worden aangelegd. Uit het bepaalde in artikel 6:8, eerste lid, van de Awb in samenhang met artikel 3:41, eerste lid, van de Awb, volgt dat tegen dit besluit gedurende zes weken met ingang van de dag na die waarop het besluit is bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan de melder bezwaar op grond van hoofdstuk 7 van de Awb kan worden gemaakt.

Een binnen vier weken verzonden brief van het college aan de melder die erop neerkomt dat, al dan niet onder voorschriften, met de melding kan worden ingestemd of dat deze wordt geaccepteerd, dient te worden aangemerkt als besluit. De instemming of acceptatie is gericht op rechtsgevolg, omdat daarmee het recht ontstaat om met de aanleg van de uitweg te beginnen. Dit recht vangt dan eerder aan dan na afloop van de in het derde lid van artikel 2:12 van de Apv genoemde termijn van vier weken, aangezien het college aldus beslist geen ge-

bruik te maken van zijn bevoegdheid de uitweg te verbieden. Met ingang van de dag na die waarop dit besluit is bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan de melder gaat de bezwaartermijn van zes weken lopen.

De Afdeling volgt de staatsraad advocaat-generaal in zijn oordeel dat het uit oogpunt van het streven naar een coherent systeem van rechtsbescherming onwenselijk is aan te nemen dat, indien een brief als onder 4.3. bedoeld is uitgebleven, geen rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat tegen het van rechtswege intreden van het rechtsgevolg ingevolge het derde lid van artikel 2:12 van de Apv. Daarom dient dit van rechtswege intreden van het rechtsgevolg op dezelfde wijze als in artikel 6:2 van de Awb voor een andere situatie is voorgeschreven, voor de rechtsbescherming te worden gelijkgesteld met een besluit. Het verstrijken van de in genoemd derde lid van artikel 2:12 vermelde termijn van vier weken brengt immers met zich dat vanaf dat moment het recht ontstaat met de aanleg van de uitweg te beginnen.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant A. en appellant B., te Lekkum, gemeente Leeuwarden, appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 12 maart 2013 in zaak nr. 12/2380 in het geding tussen:

appellant A. en appellant B.,

en

het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden.

**Procesverloop**

Bij brief van 27 juni 2012 heeft het college de melding van aanvrager van de uitweg vanaf het woonperceel locatie 1 te a-plaats geaccepteerd en hieraan voorschriften verbonden.

Bij besluit van 24 september 2012 heeft het college het door appellant A. en appellant B. (verder te noemen in enkelvoud: appellant A.) daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 maart 2013 heeft de rechtbank het door appellant A. daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant A. hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant A. en het college hebben nadere stukken ingediend.

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

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraad mr. R.J.G.M. Widdershoven (hierna: de staatsraad advocaat-generaal) verzocht om een conclusie,

\* Advocaten bij AKD.

als bedoeld in artikel 8:12a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 september 2014, waar appellant A. en het college, vertegenwoordigd door J. Wijmenga en T. Tuenter, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting aanvrager gehoord.

De staatsraad advocaat-generaal heeft op 12 november 2014 geconcludeerd (zaken nrs. 201303069/2/A3 en 201304895/2/A3).

Van de gelegenheid schriftelijk op de conclusie te reageren is gebruik gemaakt door appellant A. en aanvrager.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

### Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Ingevolge artikel 8:1, eerste lid, kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank.

Ingevolge artikel 2:12, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening Leeuwarden (hierna: de Apv) is het verboden een uitweg te maken naar de weg of verandering aan te brengen in een bestaande uitweg naar de weg:

- a. indien degene die voornemens is een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg daarvan niet van tevoren melding heeft gedaan aan het bevoegd gezag, onder indiening van een situatieschets van de gewenste uitweg en een foto van de bestaande situatie;
- b. indien het bevoegd gezag het maken of veranderen van de uitweg heeft verboden.

Ingevolge het tweede lid verbiedt het bevoegd gezag het maken of veranderen van de uitweg:

- a. indien daardoor het verkeer op de weg in gevaar wordt gebracht;
- b. indien dat zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
- c. indien het openbaar groen daardoor op onaanvaardbare wijze wordt aangetast;
- d. indien het uiterlijk aanzien van de omgeving wordt geschaad;
- e. indien op eigen erf niet minimaal over een ruimte voor het parkeren van een auto van 2,30 x 5 meter kan worden beschikt;
- f. indien er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen.

Ingevolge het derde lid kan de uitweg worden aangelegd indien het college niet binnen vier weken na ontvangst van de melding heeft beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden.

2. Bij brief van 27 juni 2012 heeft het college aan aanvrager beslist dat het de melding voor de aanleg van een uitweg aan de locatie 1 te a-plaats accepteert en hieraan voorschriften verbindt. Bij het besluit op het bezwaar van appellant A. heeft het college overwogen dat geen van de in artikel 2:12, tweede lid, van de Apv genoemde weigeringsgronden zich voordoet, zodat de uitweg terecht is geaccepteerd.

3. Appellant A. voert in hoger beroep aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat niet in strijd is gehandeld met artikel 2:12, tweede lid, van de Apv. Volgens appellant A. gaat de uitweg ten koste van openbare parkeerplaatsen. De rechtbank heeft ten onrechte rekening gehouden met de al aanwezige uitritten aan de locatie 2 nu deze illegaal waren en pas veel later alsnog een melding is gedaan voor de uitrit aan de locatie 1. Op perceel 87 is voorts onvoldoende ruimte naast de woning aanwezig terwijl dit wel een eis is die het college stelt. Anders dan het college stelt zijn geen vergelijkbare uitwegen aanwezig aan de Buorren, aldus appellant A. In reactie op de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal heeft appellant A. naar voren gebracht dat ten onrechte de plattegrond, tekening en foto van de bestaande en feitelijke situatie voor de aanleg van de locatie 2 ontbreken.

4. De Afdeling ziet zich eerst voor de vraag gesteld of de reactie die het college heeft gegeven op de melding kan worden aangemerkt als besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb en of de rechtbank terecht, in navolging van het college, het bezwaar van appellant A. ontvankelijk heeft geacht. Bij de beantwoording van deze vraag zal de Afdeling, mede aan de hand van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal, ook ingaan op het in deze procedure niet aan de orde zijnde geval dat naar aanleiding van een melding wordt besloten de uitweg te verbieden en het geval waarin een reactie op de melding uitblijft. Voorts zal worden ingegaan op de door het bestuur te verrichten publicatie van het al dan niet reageren naar aanleiding van meldingen.

4.1. De Afdeling stelt evenwel eerst vast dat het model van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten waarvan veel gemeenten gebruik maken en waarop ook de Apv van Leeuwarden is gebaseerd inmiddels in die zin is aangepast, dat daarin op verzoek van verschillende gemeenten als alternatief voor het omschreven meldingstelsel voor uitwegen een vergunningstelsel wordt voorgesteld. In de Apv Leeuwarden 2014 is het aan de orde zijnde meldingstelsel in navol-

ging van dit voorgestelde alternatief vervangen door een vergunningenstelsel. Ingevolge artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo is voor het aanleggen van een uitweg waarvoor een vergunningplicht geldt een omgevingsvergunning vereist. Op niet tijdig beslissen is dan artikel 4:20b, tweede lid, van de Awb van toepassing, zodat een van rechtswege verleende vergunning geldt als beschikking.

4.2. Het in artikel 2:12 van de Apv opgenomen meldingenstelsel voor uitwegen dat in deze zaak van toepassing is, voorziet niet in een verplichting voor het college om op een melding te reageren indien het college met het maken of veranderen van een uitweg kan instemmen. In het geval het college niet binnen vier weken heeft beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden, ontstaat ingevolge het derde lid van artikel 2:12 van de Apv het recht deze aan te leggen. Een beslissing van het college het maken of veranderen van een uitweg te verbieden is een besluit, nu deze beslissing aan het intreden van het rechtsgevolg genoemd in het derde lid van het artikel in de weg staat en deze beslissing, gelet op het bepaalde in artikel 2:12, eerste lid, aanhef en onder b, van de Apv tot gevolg heeft dat de gewenste uitweg niet mag worden aangelegd. Uit het bepaalde in artikel 6:8, eerste lid, van de Awb in samenhang met artikel 3:41, eerste lid, van de Awb, volgt dat tegen dit besluit gedurende zes weken met ingang van de dag na die waarop het besluit is bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan de melder bezwaar op grond van hoofdstuk 7 van de Awb kan worden gemaakt.

4.3. Een binnen vier weken verzonden brief van het college aan de melder die erop neerkomt dat, al dan niet onder voorschriften, met de melding kan worden ingestemd of dat deze wordt geaccepteerd, dient te worden aangemerkt als besluit. De instemming of acceptatie is gericht op rechtsgevolg, omdat daarmee het recht ontstaat om met de aanleg van de uitweg te beginnen. Dit recht vangt dan eerder aan dan na afloop van de in het derde lid van artikel 2:12 van de Apv genoemde termijn van vier weken, aangezien het college aldus beslist geen gebruik te maken van zijn bevoegdheid de uitweg te verbieden. Met ingang van de dag na die waarop dit besluit is bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan de melder gaat de bezwaartermijn van zes weken lopen.

4.4. De Afdeling volgt de staatsraad advocaat-generaal in zijn oordeel dat het uit oogpunt van het streven naar een coherent systeem van rechtsbescherming onwenselijk is aan te nemen dat, indien een brief als onder 4.3. bedoeld is uitgebleven, geen rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat tegen het van rechtswege in-

treden van het rechtsgevolg ingevolge het derde lid van artikel 2:12 van de Apv. Daarom dient dit van rechtswege intreden van het rechtsgevolg op dezelfde wijze als in artikel 6:2 van de Awb voor een andere situatie is voorgeschreven, voor de rechtsbescherming te worden gelijkgesteld met een besluit. Het verstrijken van de in genoemd derde lid van artikel 2:12 vermelde termijn van vier weken brengt immers met zich dat vanaf dat moment het recht ontstaat met de aanleg van de uitweg te beginnen.

Het college heeft ter zitting als verweer aangevoerd, dat het gekozen meldingenstelsel een uitvloeisel is van de wens te komen tot een vermindering van regels en lasten en dat deze doelstelling niet wordt verwezenlijkt indien tegen alle reacties van het college en het ontstaan van het recht op aanleg van rechtswege rechtsbescherming openstaat. De Afdeling onderkent dat met de door haar gekozen benadering deze doelstelling minder wordt gediend. Het belang bij een coherent systeem van rechtsbescherming weegt naar het oordeel van de Afdeling echter zwaarder. Steun voor deze benadering vindt de Afdeling bij de in de Awb voorziene regeling van de positieve beschikking van rechtswege. Artikel 4:20b, tweede lid, bepaalt immers, dat de verlening van rechtswege geldt als een beschikking. Met de staatsraad advocaat-generaal is de Afdeling van oordeel dat uit het uitdrukkelijk bewerkstelligen dat tegen de positieve beschikking van rechtswege Awb-rechtsmiddelen kunnen worden aangewend valt af te leiden dat de formele wetgever niet beoogt de positieve beschikking van rechtswege te onttrekken aan de rechtsmacht van de bestuursrechter. Daarnaast is de positieve beschikking van rechtswege in diverse bijzondere wetten uitdrukkelijk aangemerkt als besluit. Voorts heeft de Afdeling eerder in gevallen waarin de wettelijke regeling hierin niet uitdrukkelijk voorzagt, zoals bij de positieve beschikkingen van rechtswege voortvloeiende uit artikel 16, vijfde lid, van de Monumentenwet 1988 en artikel 13 van de Natuurbeschermingswet, in verschillende door de staatsraad advocaat-generaal genoemde uitspraken deze beschikkingen van rechtswege uit oogpunt van rechtsbescherming met een besluit gelijkgesteld.

4.5. In reactie op het onder 4.4. vermelde verweer ter zitting overweegt de Afdeling verder dat, indien de gemeentelijke wetgever met een uitwegmeldingenstelsel wil bereiken dat niet alle reacties moeten worden aangemerkt als besluit dan wel daarmee voor de rechtsbescherming worden gelijkgesteld, een alternatieve regeling denkbaar is. De Afdeling doelt hierbij op de door de staatsraad advocaat-generaal in zijn conclusie genoemde meldingenstelsels die worden

beheerst door algemene regels en waarbij niet voorzien is in een reactie van enig bestuursorgaan. Denkbaar is een regeling volgens welke een uitweg mag worden aangelegd indien wordt voldaan aan de in de regels gestelde voorschriften en daarnaast wordt bepaald dat in de overige gevallen een vergunning dient te worden aangevraagd. In navolging van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal is de Afdeling van oordeel dat aan meldingenstelsels met zulke algemene regels uit oogpunt van een coherent systeem van rechtsbescherming minder bezwaren kleven. In dat geval zou de doelstelling van deregulering en lastenvermindering wel kunnen worden verwezenlijkt, waarbij tevens van belang is dat een meldingenstelsel, anders dan een vergunningstelsel, niet wordt beheerst door het bepaalde in artikel 2.2., eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo.

4.6. De Afdeling overweegt tenslotte omtrent het thans aan de orde zijnde meldingenstelsel het volgende. Met ingang van de dag na bekendmaking van de positieve reactie van het college door toezending of uitreiking aan de melder dan wel met ingang van de dag na die waarop het besluit van rechtswege wordt geacht te zijn ontstaan vangt de termijn van zes weken aan, waarbinnen derde-belanghebbenden bezwaar kunnen maken. Op het bezwaar dient door het college te worden beslist waarna tegen dit besluit beroep openstaat bij de bestuursrechter. De reactie van het college op een melding wordt door toezending of uitreiking aan de melder bekendgemaakt. Nu zowel deze reactie als het intreden van het rechtsgevolg door tijdsverloop niet ingevolge wettelijk voorschrift behoeven te worden gepubliceerd, kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag of en wanneer derde-belanghebbenden op de hoogte zijn van het bestaan van het besluit. Dit betekent voor de melder dat deze kan worden geconfronteerd met de situatie dat een derde-belanghebbende die eerst later bekend wordt met het bestaan van het besluit met een beroep op artikel 6:11 van de Awb, alsnog binnen in beginsel twee weken verschoonbaar te laat bezwaar maakt indien redelijkerwijs moet worden geoordeeld dat hij niet in verzuim is geweest. Hoewel derhalve vanaf bekendmaking van het besluit op de melding of vanaf het moment waarop het besluit van rechtswege wordt geacht te zijn ontstaan het recht ontstaat met de aanleg van de uitweg te beginnen, moet de melder, mogelijk gedurende langere tijd, derhalve rekening houden met de mogelijkheid dat hiertegen rechtsmiddelen worden ingesteld. Gelet hierop verdient de aanbeveling van de staatsraad advocaat-generaal om in situaties als deze steeds tot publicatie over te gaan navolging.

4.7. Gelet op het voorgaande dient de bij brief van 27 juni 2012 gegeven reactie van het college op de melding van aanvrager te worden aangemerkt als een besluit. De rechtbank heeft, in navolging van het college, het bezwaar van appellant A. terecht ontvankelijk geacht en inhoudelijk behandeld. In het navolgende zal de Afdeling het hoger beroep van appellant A. inhoudelijk behandelen.

5. Voor zover appellant A. in reactie op de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal heeft aangevoerd dat ten onrechte de plattegrond, tekening en foto van de bestaande en feitelijke situatie bij de melding ontbreken overweegt de Afdeling het volgende. Bij de beoordeling van een melding is van belang of het college in staat is te beoordelen of zich verbodsgronden zoals bedoeld in artikel 2:12 van de Apv voordoen. Voor deze beoordeling is nodig dat het college beschikt over voldoende gegevens. In navolging van de staatsraad advocaat-generaal is de Afdeling van oordeel dat het ontbreken van voldoende gegevens om de melding te kunnen beoordelen kan leiden tot het verbieden van de uitweg. In dit geval bestaat geen grond voor het oordeel dat het college moet worden geacht over onvoldoende gegevens te hebben beschikt. Hiertoe is van belang dat de melding een schets van onder meer de gewenste situatie bevat en het college voorts uit hoofde van de herinrichting van de Buorren in voldoende mate met de plaatselijke situatie bekend kan worden verondersteld om zich daarover een oordeel te vormen.

Het betoog faalt.

6. De Afdeling ziet zich voorts gesteld voor de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat zich geen gronden voordoen zoals bedoeld in het tweede lid van artikel 2:12 van de Apv.

Niet in geschil is dat op enig moment, waarschijnlijk in 1998, een uitweg aan de locatie 1 is ontstaan zonder de daarvoor benodigde toestemming, zodat deze destijds illegaal is aangelegd. Voorts is niet in geschil dat deze uitweg bij de beslissing tot herinrichting van de Buorren bij vergissing is beschouwd als bestaande legale uitweg en als zodanig in het bestek is opgenomen. Naar aanleiding van contact hierover van appellant A. met een medewerker van de gemeente is door deze medewerker aan appellant A. medegedeeld dat de bestektekening zal worden aangepast door de uitweg daarop te verwijderen en het groen (gras) en de blokhaag ter hoogte van de locatie 1 door te trekken. Enige tijd later is echter door deze medewerker aan appellant A. medegedeeld dat hierop wordt teruggekomen omdat inmiddels een melding voor de betrokken uitweg

was ontvangen en deze ter beoordeling voorlag. Hierbij is medegedeeld dat met de uitvoering van de herinrichting van de Buorren zal worden aangevangen overeenkomstig het oorspronkelijke bestek en dat zo nodig te zijner tijd een aanpassing zou kunnen volgen indien de procedure inzake de melding daartoe aanleiding zou geven. Vervolgens is de herinrichting van de Buorren uitgevoerd overeenkomstig het oorspronkelijke bestek.

Bij de beoordeling van het besluit inzake de melding is van belang of de feiten leiden tot het oordeel dat het maken van de uitweg aan de locatie 1 zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats, aangezien het college het maken van de uitweg in dat geval ingevolge het bepaalde in artikel 2:12, tweede lid, aanhef en onder b, van de Apv had moeten verbieden. De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht geoordeeld dat deze situatie zich niet voordoet. Hiertoe heeft de rechtbank terecht overwogen dat de vermindering van het aantal openbare parkeerplaatsen aan de Buorren het gevolg is van de herinrichting van die weg waarbij onder meer het wegprofiel is aangepast en waardoor langs de gehele Buorren openbare parkeerplaatsen zijn vervallen. Zoals ter zitting is toegelicht is de achtergrond hiervan dat bij veel percelen aan de Buorren al een uitweg aanwezig is en de voorkeur wordt gegeven aan parkeren op eigen terrein, zodat de parkeerdruk laag is. Zoals blijkt uit de bestektekening van 17 april 2012 was het laten vervallen van de illegale uitweg aan de locatie 1 geen reden om ter hoogte van deze plek te voorzien in een openbare parkeerplaats, omdat op die plaats doortrekking van het gras en de blokhaag was voorzien. De rechtbank heeft hieruit terecht afgeleid dat door het instemmen met de melding geen openbare parkeerplaats verloren gaat. De conclusie van de rechtbank wordt ondersteund door het feit dat op die plek, zoals in de stukken en ter zitting is gesteld en aan de hand van de foto's en de bestektekening is toegelicht, ook niet voldoende ruimte is voor een reguliere parkeerplaats.

Of de uitweg aan de locatie 3 in het verre verleden al dan niet legaal tot stand is gekomen kan in deze procedure, die gaat over de rechtmatigheid van het besluit op de melding inzake de locatie 1, niet aan de orde komen. Het college heeft dan ook terecht geoordeeld dat strijd met het bepaalde in artikel 2:12, tweede lid, onder b, van de Apv zich niet voordoet.

Het betoog van appelland A. dat in strijd is gehandeld met het bepaalde in artikel 2:12, tweede lid, onder b, van de Apv faalt.

6.1. Het betoog van appelland A. dat ziet op de plaats waar de auto op het eigen terrein van

de locatie 1 kan worden geparkeerd hangt samen met het uiterlijk aanzien van de omgeving en de ruimte van minimaal 2,30 x 5 meter die op eigen erf aanwezig moet zijn, zoals genoemd in artikel 2:12, tweede lid, onder d en e, van de Apv. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de Apv slechts voorschrijft dat een ruimte van minimaal 2,30 x 5 meter op eigen erf aanwezig moet zijn en niet waar deze ruimte op het erf gelegen moet zijn, zodat strijd met het bepaalde in artikel 2:12, tweede lid, onder e, van de Apv zich niet voordoet. In dit geval ligt deze ruimte voor de voorgevelrooilijn en grotendeels in de zijtuin. Geen aanknopingspunt bestaat voor het oordeel dat met het door het college gehanteerde criterium ter invulling van de afweging of het uiterlijk aanzien van de omgeving wordt geschaad, inhoudende dat moet worden geparkeerd naast de woning, uitsluitend parkeren achter de voorgevelrooilijn is bedoeld. Het college heeft toegelicht dat hiervoor de gehele strook grond naast de woning in aanmerking komt, derhalve ook het gedeelte dat grenst aan de voortuin. Voor zover wellicht in dit geval deze ruimte voor parkeren voor een gedeelte ook voor de woning ligt, heeft het college in redelijkheid kunnen oordelen dat dit er niet toe leidt dat moet worden geoordeeld dat het uiterlijk aanzien van de omgeving hierdoor wordt geschaad. De rechtbank heeft in dit verband terecht overwogen dat het college bij de vraag of het uiterlijk aanzien van de omgeving wordt geschaad beoordelingsruimte toekomt. Het college heeft in dit geval, mede gelet op de plek waar aan de locatie 3 wordt geparkeerd, in redelijkheid kunnen besluiten dat strijd met het bepaalde in artikel 2:12, tweede lid, onder d, van de Apv zich niet voordoet. Voor zover appelland A. heeft gewezen op het feit dat op veel plaatsen langs de Buorren wel wordt geparkeerd achter de voorgevelrooilijn van het eigen terrein heeft het college hierbij in redelijkheid kunnen oordelen dat dit niet met zich brengt dat daaruit volgt dat het parkeren voor de voorgevelrooilijn het uiterlijk aanzien van de omgeving schaadt.

Het betoog van appelland A. dat in strijd is gehandeld met het bepaalde in artikel 2:12, tweede lid, onder d en e, van de Apv faalt.

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.



## Noot

1. In bovenstaande en in de na deze noot opgenomen uitspraak (hierna: de uitspraken Leeuwarden en Stein) verschafft de grote kamer van de Afdeling meer duidelijkheid omtrent het besluit-begrip. De Afdeling oordeelt dat de instemming van burgemeester en wethouders met een melding voor de aanleg van een uitweg moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De instemming die van rechtswege ontstaat omdat het bevoegd gezag niet tijdig op de melding reageert, moet met een besluit worden gelijkgesteld. De Afdeling volgt hiermee de conclusie van Staatsraad Advocaat-Generaal Widdershoven.

2. De uitspraken hebben betrekking op de regelingen die in de algemene plaatselijke verordeningen van Leeuwarden en Stein zijn opgenomen voor de aanleg van een uitweg. Vergelijkbare regelingen zijn opgenomen in vele andere gemeentelijke verordeningen naar een voorbeeld uit de model-APV van de VNG. De regelingen houden een verbod in om een uitweg aan te leggen of te veranderen zonder daarvan eerst melding te doen bij het college van burgemeester en wethouders. Na indiening van de melding heeft het college vier weken om de uitweg te verbieden indien de aanleg onwenselijk wordt geacht. De regeling voorziet niet in een verplichting van het college om te reageren op een melding. Als het college niet binnen vier weken de uitweg verbiedt, dan wordt de instemming geacht te zijn gegeven en mag de uitweg worden aangelegd. De doelen van een dergelijk meldingenstelsel in plaats van een vergunningstelsel zijn deregulering en lastenvermindering.

3. In bovenstaande uitspraak Leeuwarden had het college een ingediende melding geaccepteerd en daaraan voorschriften verbonden. Daartegen werd door een omwonende geageerd. In de hierna opgenomen uitspraak Stein had het college de instemming geweigerd en de aanleg van de uitweg verboden. Dat was echter pas gebeurd nadat de termijn van vier weken om te reageren was verstreken. Tegen de weigering werd geageerd door de aanvrager. In hoger beroep stonden de vragen centraal of de instemming van rechtswege was gegeven wegens overschrijding van de termijn en of de aanleg na ommekomst van de termijn nog wel rechtsgeldig kon worden verboden. De Afdeling gebruikt beide zaken om een uitgebreide beoordeling te geven omtrent de vraag of de reactie van het college, of het uitblijven daarvan, op een melding kan worden gekwalificeerd als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb (hierna: 'Awb-besluit').

4. Er kunnen in hoofdlijnen drie situaties worden onderscheiden: (1) het college verbiedt binnen vier weken de aanleg van de uitweg, (2) het college stemt binnen vier weken in met de aanleg van de uitweg, al dan niet door hier nader voorschriften aan te verbinden en (3) het college beslist niet binnen vier weken. De beslissing van het college in de eerste situatie kwalificeert volgens de Afdeling zonder meer als een Awb-besluit. Immers, als gevolg van deze beslissing treedt het in de APV voorziene rechtsgevolg in: de gewenste uitweg mag niet worden aangelegd. Ook in de tweede situatie kwalificeert de beslissing van het college volgens de Afdeling als een Awb-besluit. Daarbij maakt het niet uit of er voorschriften aan de instemming worden verbonden. Het rechtsgevolg van deze beslissing is het recht dat ontstaat om met de aanleg van de uitweg te beginnen. Dat recht ontstaat eerder dan na afloop van de beslistermijn van vier weken, omdat het college aldus eerder beslist geen gebruik te zullen maken van de bevoegdheid om de uitweg te verbieden.

5. De lastigheid betreft vooral de derde situatie: moet de van rechtswege gegeven instemming ook als een Awb-besluit worden aangemerkt? Immers, er wordt niet aan het schriftelijkheidsvereiste voldaan. Daarnaast volgt de bevoegdheid om de uitweg aan te leggen rechtstreeks uit de APV en niet uit de van rechtswege gegeven instemming. Van een wilsverklaring van het college gericht op rechtsgevolg lijkt derhalve ook geen sprake te zijn. De Afdeling ziet zich hier voor een dilemma gesteld. Enerzijds acht zij het, in navolging van de A-G, onwenselijk indien tegen een van rechtswege verleende instemming geen rechtsbescherming openstaat, terwijl tegen de uitdrukkelijke instemming en tegen de weigering wel rechtsbescherming openstaat. Dat zou indruisen tegen het idee van een coherent systeem van rechtsbescherming. Anderzijds past het openstellen van rechtsbescherming in dit geval lastig in het systeem van de Awb. Bovendien zouden daarmee de doelen van het meldingenstelsel, deregulering en lastenvermindering, worden ondergraven.

6. Het belang van een coherent systeem van rechtsbescherming moet volgens de Afdeling hier prevaleren. Zij oordeelt daarom dat het van rechtswege intreden van het rechtsgevolg dat een uitweg mag worden aangelegd voor de rechtsbescherming gelijk moet worden gesteld met een Awb-besluit. Steun voor dat oordeel ziet de Afdeling in de *lex silencio positivo*-regeling in de Awb waarin in artikel 4:20b, tweede lid, wordt bepaald dat de van rechtswege verlening van een positieve beschikking met een beschikking moet worden gelijkgesteld. Kennelijk heeft

de wetgever de van rechtswege verleende positieve beschikking niet willen onttrekken aan de rechtsmacht van de bestuursrechter, aldus de Afdeling. Daarnaast overweegt de Afdeling dat zij in eerdere uitspraken van rechtswege verleende vergunningen gelijk gesteld met een besluit zonder dat de betrokken regeling dat uitdrukkelijk bepaalde. De Afdeling doet daarmee op de door de A-G gesignaleerde uitspraken over de Natuurbeschermingswet 1998 en Monumentenwet 1988, waaronder ABRvS 12 januari 2005, JM 2005/51, m.nt. D. van der Meijden en ABRvS 16 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM7792.

7. Deze uitspraken bevestigen dat de figuur van de melding niet eenvormig is; dat een melding niet steeds op dezelfde manier juridisch kan worden geduid. De melding wordt in verschillende wettelijke regimes op verschillende wijzen gebruikt. De A-G maakt in zijn conclusie een onderscheid in vier verschillende soorten meldingen: (1) de melding in verband met algemene regels, (2) de melding als uitzondering op de vergunningplicht, (3) de melding als gebod en (4) de melding als een uitzondering op een voorwaardelijk verbod waaronder het meldingenstelsel voor uitwegen kan worden geschaard (paragraaf 4 uit de conclusie). De eerste soort is wellicht de bekendste. Daarbij gaat het om algemene regels die zijn vastgesteld voor bepaalde activiteiten. Te denken valt aan de algemene regels in het Activiteitenbesluit, de regels voor brandveilig gebruik van gebouwen in het Bouwbesluit 2012 en de algemene regels in de APV voor de exploitatie van para commerciële horeca-inrichtingen. Elk van deze regels voorziet in een verplichte melding voordat de betreffende activiteit wordt begonnen. De algemene regels zelf gelden echter van rechtswege, onafhankelijk van de vraag of een melding is ingediend. De melding heeft als doel het informeren van het bevoegd gezag dat de activiteit wordt verricht zodat dit kan worden gecontroleerd en/of nadere voorschriften kunnen worden gesteld. De (eventuele) reactie op de melding kwalificeert niet als een besluit, want deze heeft geen rechtsgevolg (zie bijvoorbeeld voor de melding onder de voorloper van het Activiteitenbesluit ABRvS 16 oktober 1997, AB 1997/439). Bij de andere soorten meldingen constateert de A-G dat (het uitblijven van) de reactie op de melding de ene keer wel en de andere keer niet als een besluit kwalificeert. Het gebruik van de term "melding" is kortom niet doorslaggevend.

8. De voornaamste aanwijzing wanneer een reactie op een melding, of het uitblijven daarvan, kwalificeert als een Awb-besluit schuilt naar onze mening in het doel van het meldingenstelsel. In hoofdzaak kunnen minimaal twee doelstellingen worden onderscheiden (1) het informeren

van het bevoegd gezag omtrent de activiteit (de registratieve melding), (2) het in staat stellen van het bevoegd gezag om een oordeel te vellen omtrent de activiteit (de regulerende melding). De registratieve melding kan worden gezien als (louter) een ingangsvoorwaarde om een activiteit uit te (mogen) voeren, zoals de melding onder het Activiteitenbesluit dat een inrichting wordt opgericht. De regulerende melding vergt een afweging en vervolgens een beslissing van het bevoegd gezag of de betreffende activiteit zal worden toegestaan, zoals onderhavig meldingenstelsel voor uitwegen. Dat beslismoment maakt dat er rechtsgevolg is, hetgeen duidt op een Awb-besluit.

9. De uitkomst van de hier besproken uitspraken onderschrijven wij. Het zou niet zijn uit te leggen wanneer tegen het weigeren of het uitdrukkelijk toestaan van een uitweg wel rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld, maar niet tegen de impliciete instemming vanwege het verstrijken van de beslistermijn. De vraag rijst of deze uitkomst niet ook langs een andere weg had kunnen worden bereikt, namelijk door de reactie op de melding als een omgevingsvergunning aan te merken. Naar onze mening valt dit namelijk wel te bepleiten.

10. Artikel 2.2, aanhef en onder sub e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo') bepaalt dat indien ingevolge een gemeentelijke verordening een vergunning of een ontheffing vereist is voor het aanleggen van een uitweg, de betreffende gemeentelijke bepaling geldt als een verbod om die uitweg aan te leggen, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. De begrippen 'vergunning' en 'ontheffing' worden niet in de Wabo gedefinieerd. In de parlementaire geschiedenis worden deze begrippen evenmin nader omschreven. Voor een nadere inkadering van die begrippen kan naar onze mening worden aangesloten bij de Aanwijzingen voor de regelgeving (*Stcrt.* 1992, 230) waarin wordt aangegeven dat het begrip 'ontheffing' gebruikt moet worden voor een "beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt". De term 'vergunning' is bestemd voor "een beschikking waarbij een bepaalde handeling wordt toegestaan". Uit de uitspraken Leeuwarden en Stein blijkt dat de reacties en het uitblijven daarvan als een beschikking kwalificeren, want het zijn besluiten die niet van algemene strekking zijn (aldus artikel 1:3, tweede lid, Awb). Nu met de instemming van het college met een melding een uitzondering op het verbod om een uitweg aan te leggen wordt gemaakt en de aanleg van een uitweg wordt toegestaan, kan verdedigd worden dat die instemming kwalificeert als een ontheffing of een vergunning zoals bedoeld in

artikel 2.2 Wabo. Dat zou betekenen dat met het meldingenstelsel in onderhavige APV's, wellicht onbewust, een omgevingsvergunningplicht in het leven is geroepen. De instemming met een melding geldt dan als een omgevingsvergunning. Op het uitblijven van een tijdige reactie is dan de wettelijke *lex silencio positivo*-regeling van toepassing (artikel 3.9, derde lid, Wabo). In dat geval wordt er evenwel in strijd met de Wabo een beslistermijn van vier weken gehanteerd in plaats van acht weken (artikel 3.9, eerste lid, Wabo).

11. De Afdeling gaat in de uitspraken Leeuwarden en Stein niet in op de vraag of de reacties op de melding als een omgevingsvergunning kunnen worden aangemerkt. De A-G stipt dit punt wel aan in zijn conclusie (punt 4.31 van de conclusie). Hij is niet principieel tegen een dergelijke 'transformatie', maar gaat er van uit dat de reacties op de meldingen in verband met de aanleg van de uitweg in Leeuwarden en Stein niet kunnen worden opgevat als of gelijkgesteld met een ontheffing of vergunning als bedoeld in de Wabo. Dat zou op gespannen voet staan met de welbewuste keuze van de gemeentelijke wetgever om niet te kiezen voor het omgevingsvergunningstelsel, maar voor een meldingenstelsel. Echter, de gemeentelijke wetgever heeft evenmin bedoeld dat de reacties op de meldingen kwalificeren als appellabele besluiten, hetgeen volgens de Afdeling en de A-G ondanks de bedoeling van de wetgever toch het geval is. Bovendien heeft de gemeentelijke wetgever uitdrukkelijk gekozen voor een bestuurlijk afwegingsmoment: wordt de aanleg van de uitleg wel of niet verboden? Daarmee is in feite gekozen voor een vergunningstelsel. Ook de verwijzing van de A-G naar artikel 8.41a van de Wet milieubeheer overtuigt ons niet. Dat artikel bepaalt kort samengevat dat een melding onder het Activiteitenbesluit tegelijk moet worden gedaan indien ook een omgevingsvergunningplichtige activiteit wordt aangevraagd. Volgens de A-G kan daaruit worden afgeleid dat de wetgever de melding niet gelijkstelt met een ontheffing of vergunning zoals bedoeld in artikel 2.2 Wabo. Echter, de melding onder het Activiteitenbesluit is van een geheel andere aard dan onderhavige meldingen voor de aanleg van een uitweg. De reactie op een melding onder het Activiteitenbesluit is zonder meer geen besluit (zie hierboven). Die reactie kan derhalve hoe dan ook niet als een ontheffing of vergunning zoals bedoeld in artikel 2.2 Wabo worden aangemerkt. Naar onze mening zou een instemming of weigering van een melding voor de aanleg van een uitweg wel als zodanig kunnen worden aangemerkt.

12. Indien de Wabo van toepassing zou zijn, zou het college gehouden zijn een kennisgeving

te publiceren waarin wordt aangegeven dat de vergunning van rechtswege is verleend (artikel 3.9, vierde lid, Wabo jo. artikel 4:20c, tweede lid, Awb). Op die wijze worden belanghebbenden geïnformeerd en kunnen zij desgewenst ageren tegen de verleende vergunning. Nu de Wabo en de wettelijke *lex silencio positivo*-regeling op onderhavige meldingenstelsels niet van toepassing zijn, bestaat er echter geen verplichting om de instemming van rechtswege te publiceren. Het risico bestaat daarom dat gedurende langere tijd onzekerheid kan bestaan over de rechtmatigheid van de instemming, omdat derde-belanghebbenden ook nog na afloop van de bezwaartermijn bezwaar kunnen maken zodra zij op de hoogte zijn geraakt van het bestaan van het besluit. In de uitspraken Leeuwarden en Stein geeft de Afdeling daarom in een overweging ten overvloede als aanbeveling mee om in dergelijke situaties altijd tot publicatie over te gaan.

13. Het gevolg van de behandelde uitspraken van de Afdeling is dat meldingenstelsels zoals die in de APV's van Stein en Leeuwarden door deze uitspraken niet in de gewenste deregulerend en lastenvermindering zullen resulteren. Met welk soort meldingenstelsel kan dan wel gehoor worden gegeven aan de roep om vermindering van regeldruk? Volgens ons kan dat met een meldingenstelsel dat niet een regulerend doel heeft, maar van registratieve aard is in combinatie met het van toepassing zijn van algemene regels waaraan de aanleg van een uitweg moet voldoen. In feite geldt dan een vergelijkbaar systeem als bij de melding onder het Activiteitenbesluit. In de algemene regels kan dan worden aangegeven onder welke omstandigheden een uitweg mag worden aangelegd. Voor toezicht op de naleving van die algemene regels kan het college gebruik maken van het bestaande handhavingsinstrumentarium. In de algemene regels kan tevens worden bepaald dat gemeenten nadere voorschriften kunnen stellen aan de uitweg, vergelijkbaar met maatwerkvoorschriften voor inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen. Voor uitwegen die niet aan de algemene regels voldoen kan alsnog een verbod worden opgenomen waarvan bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken. Op die manier kunnen atypische uitwegen na een beoordeling door het College wellicht toch vergund worden. Het risico van dit registratieve meldingssysteem dat allerlei uitwegen worden aangelegd die achteraf in strijd met de algemene regels blijken te zijn, lijkt ons klein. Uitwegen worden immers doorgaans feitelijk aangelegd door gemeenten zelf, als eigenaar van de weg. De gemeente zal normaliter geen uitweg aanleggen zonder eerst te hebben vastgesteld of deze voldoet aan de algemene regels.



14. Overigens is de model-APV van de VNG op het punt van de aanleg van een uitweg inmiddels gewijzigd en wordt daarin een vergunningplicht als alternatief voorgesteld. Niet omdat daarmee werd geanticipeerd op onderhavige uitspraken van de Afdeling, maar omdat het in de praktijk bleek dat het meldingenstelsel voor veel gemeenten lastig hanteerbaar was (Ledenbrief wijziging model-APV zomer 2014, 10 juli 2014, ECLBR/U201401246 Lbr. 14/054).  
E. Dans en J. Mohuddy

## AB 2015/219

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

14 januari 2015, nr. 201304895/1/A3  
(Mrs. J.E.M. Polak, P.J.J. van Buuren, C.J. Borman, R.F.B. van Zutphen, H.C.P. Venema)  
m.nt. E. Dans en J. Mohuddy\*

Art. 1:3 lid 1 Awb

Gst. 2015/17  
ECLI:NL:RVS:2015:36

**Besluitbegrip. De reactie van het bevoegd gezag op een melding omtrent de aanleg van een uitweg is een besluit. Het uitblijven van een tijdige reactie wordt gelijk gesteld met een besluit.**

*De Afdeling overweegt dat het vijfde lid van artikel 2:12 van de Apv een dwingend voorgeschreven termijn bevat, waarna het college niet langer bevoegd is een besluit te nemen. Zoals volgt uit het tweede lid van artikel 4:14 van de Awb is het eerste lid in dat geval niet van toepassing. Het college kon de termijn derhalve niet rechtsgeldig verlengen. De rechtbank heeft dit niet onderkend en heeft derhalve ten onrechte de rechtsgevolgen van het besluit van 4 april 2012 in stand gelaten.*

*Ten overvloede overweegt de Afdeling het volgende. Met ingang van 1 september 2011 wordt het college geacht met de melding te hebben ingestemd. Om de in de uitspraak van de Afdeling van heden in zaaknr. 201303069/1/A3 omschreven redenen, moet de instemming van rechtswege voortvloeiend uit het vijfde lid van artikel 2:12 van de Apv voor de rechtsbescherming worden gelijkgesteld met een besluit. Met ingang van de dag nadat het college wordt geacht met de melding te hebben ingestemd, derhalve op 2 september 2011, is een bezwaartermijn van zes weken aangevangen waarbinnen derde-belanghebbenden bezwaar konden maken.*

*Deze bezwaartermijn is inmiddels ruimschoots verstreken.*

*Zoals ook is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van heden in zaaknr. 201303069/1/A3 [AB 2015/218] is, nu de instemming van rechtswege niet behoeft te worden gepubliceerd, onduidelijk of en zo ja, wanneer derde-belanghebbenden op de hoogte zijn van het bestaan van het besluit. Dit betekent voor de melder dat deze kan worden geconfronteerd met de situatie dat een derde-belanghebbende die eerst later bekend wordt met het bestaan van het besluit met een beroep op artikel 6:11 van de Awb, alsnog binnen in beginsel twee weken verschoonbaar te laat bezwaar maakt indien redelijkerwijs moet worden geoordeeld dat hij niet in verzuim is geweest.*

*Gelet op de onzekere situatie die dit met zich brengt voor de melder die met de aanleg van de uitweg wil beginnen verdient de aanbeveling van de staatsraad advocaat-generaal om in situaties als deze tot publicatie over te gaan navolging.*

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, te Elsloo, gemeente Stein, tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 19 april 2013 in zaak nr. 12/874 in het geding tussen:

appellant,

en

het college van burgemeester en wethouders van Stein.

### Procesverloop

Bij besluit van 23 september 2011 heeft het college instemming met de melding van appellant tot het maken van een tweede uitweg voor het perceel aan de a-sstraat te Elsloo (hierna: het perceel) geweigerd en hem verboden deze aan te leggen.

Bij besluit van 1 februari 2012 heeft het college het besluit van 23 september 2011 ingetrokken en wederom bepaald dat het maken van een tweede uitweg wordt verboden.

Bij besluit van 4 april 2012 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het besluit van 1 februari 2012 gehandhaafd.

Bij uitspraak van 19 april 2013 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

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

\* Advocaten bij AKD.