

TBR 2020/82

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 25 maart 2020, No. 201904720/1/A1, ECLI:NL:RVS:2020:855 (Handhaving Bergen)

(Mr. W.D.M. van Diepenbeek, mr. J.Th. Drop en mr. H.C.P. Venema)

Wabo: art. 2.1 lid 1 onder a; Bijlage II Bor: art.1, art. 2 onderdeel 3

Handhaving. Bijbehorend bouwwerk? Uitleg begrip 'hetzelfde perceel'. Eigendomsverhoudingen niet relevant.

Met noot A.G.A. Nijmeijer, Red.

Overwegingen Inleiding

1. Het perceel [locatie] in Bergen is eigendom van belanghebbende. Naast de woning staat aan de voorzijde een carport, waarachter een garage aanwezig is. Voor de garage is op 19 februari 1973 een bouwvergunning verleend. De garage heeft een breedte van 3,60 meter terwijl op grond van de verleende bouwvergunning een breedte van 3 meter is toegestaan. De woning en de garage zijn aanwezig op gronden die volgens het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Bergen Dorpskern-Zuid' de bestemming 'Wonen-2' hebben.

Appellant woont op het naastgelegen perceel [locatie 2]. Het perceel is in eigendom van zijn partner. Volgens appellant staat de garage ongeveer 65 centimeter op hun perceel. Appellant kan zich daarmee niet verenigen en heeft het college gevraagd om handhavend op te treden.

Belanghebbende stelt dat de garage in 1973 is gebouwd, zodat de civielrechtelijke verjaring al lang heeft plaatsgevonden en de huidige eigenaar van het perceel [locatie 2] geen handhaving kan inroepen.

Het college heeft geweigerd over te gaan tot handhavend optreden. Daaraan heeft het college ten grondslag gelegd dat er weliswaar in afwijking van de verleende vergunning is gebouwd, maar dat handhavend optreden onevenredig is. In het verweerschrift heeft het college daaraan toegevoegd dat de garage vergunningvrij kan worden opgericht. De rechtbank heeft de besluitvorming van het college in stand gelaten. De rechtbank heeft overwogen dat het college niet bevoegd is om handhavend op te treden tegen de garage omdat deze vergunningvrij kan worden opgericht. De rechtbank heeft voorts overwogen dat de aanwezigheid van een gedeelte van de garage op het perceel [locatie 2] een privaatrechtelijke aangelegenheid is waarvoor mogelijk de weg naar de burgerlijke rechter openstaat.

Beoordeling van het hoger beroep

2. Appellant betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat er een overtreding is waartegen het college handhaving kan optreden. Daartoe voert hij aan dat de rechtbank een onjuiste uitleg heeft gegeven aan het begrip 'erf'. Daardoor is de rechtbank volgens appellant ten onrechte tot de conclusie gekomen dat de garage zonder omgevingsvergunning kan worden opgericht en dat er alleen al daarom geen overtreding is. Volgens appellant kan de garage niet zonder omgevingsvergunning worden opgericht, omdat de garage voor 65 centimeter op zijn perceel aanwezig is.

2.1. Artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) luidt:

'1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: a. het bouwen van een bouwwerk, [...].

2. [...]

3. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat met betrekking tot daarbij aangewezen activiteiten als bedoeld in het eerste lid in daarbij aangegeven categorieën gevallen, het in dat lid gestelde verbod niet geldt.'

Artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) luidt:

'Een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de wet is niet vereist, indien deze activiteiten betrekking hebben op een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de volgende eisen: [...]

f. de oppervlakte van al dan niet met vergunning gebouwde bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied bedraagt niet meer dan: [...]

3° in geval van een bebouwingsgebied groter dan 300 m²: 90 m², vermeerderd met 10% van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 300 m², tot een maximum van in totaal 150 m², [...].'

Artikel 1, onderdeel 1, van bijlage II van het Bor luidt, voor zover hier van belang:

'In deze bijlage wordt verstaan onder:

achtererfgebied: erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen;

bijbehorend bouwwerk: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak;

erf: al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden; hoofdgebouw: gebouw, of gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, indien meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is.'

2.2. Vast staat dat de garage wat betreft de breedte in afwijking van de verleende vergunning is gerealiseerd. In zoverre is in strijd gehandeld met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Gelet op artikel 2.1, derde lid, van de Wabo, kan dat verbod echter niet worden tegenwerpen indien de activiteit vergunningvrij is (zie in dat verband de uitspraak van de Afdeling van 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2891). Daarvoor is in dit verband van belang of de garage kan worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk dat in het achtererfgebied is gebouwd, als bedoeld in artikel 1, onderdeel 1, van bijlage II van het Bor en artikel 2, aanhef en onderdeel 3.

Voor de vraag of de garage als een bijbehorend bouwwerk kan worden aangemerkt is in dit geval - gelet op de discussie tussen partijen over de eigendom van de grond - van belang of de garage van [belanghebbende] en zijn woning zich op hetzelfde perceel bevinden als bedoeld in artikel 1, onderdeel 1, van bijlage II van het Bor. In dat artikel is immers bepaald dat een bijbehorend bouwwerk zich op hetzelfde perceel moet bevinden als het hoofdgebouw. In het Bor en de daarbij behorende bijlagen ontbreekt een definitie van wat onder het begrip perceel moet worden verstaan. In de rechtspraak van de Afdeling over de uitleg van het begrip perceel wordt de feitelijke actuele situatie, waaronder de inrichting en wijze van gebruik van de gronden, van belang geacht. De woning en het grootste deel van de garage bevinden zich op hetzelfde kadastrale perceel. Een deel van de garage met een breedte van ongeveer 65 centimeter bevindt zich op het naastgelegen kadastrale perceel. De eigendom van dat deel van het perceelsgedeelte van [locatie 2] wordt door [belanghebbende] en [appellant] betwist. De Afdeling treedt niet in de vraag of [belanghebbende] aanspraak kan maken op die gronden door verkrijgende of bevrijdende verjaring, omdat dit een kwestie betreft die is voorbehouden aan de burgerlijke rechter. Het deel van het perceel [locatie 2] waarop de garage staat, is ingericht en in gebruik ten behoeve van de woning van [belanghebbende]. Gelet op de feitelijke actuele situatie is de Afdeling van oordeel dat de garage en de woning van [belanghebbende] op hetzelfde perceel zijn gelegen als bedoeld in artikel 1, onderdeel 1, van bijlage II van het Bor. De rechtbank heeft de garage daarom terecht als een bijbehorend bouwwerk aangemerkt.

De rechtbank heeft vervolgens beoordeeld of de gronden waarop de garage staat tot het achtererfgebied behoren. Daarvoor is van belang of de gronden kunnen worden aangemerkt als erf in de zin van artikel 1, onderdeel 1, van bijlage II van het Bor. Het uitgangspunt van de definitie voor erf is volgens de Nota van Toelichting bij artikel 1, onderdeel 1, van bijlage II van het Bor (Stb. 2010, 143, blz. 134 - 135) dat het gehele perceel bij een hoofdgebouw in beginsel als erf kan worden aangemerkt en dat uit de systematiek van een bestemmingsplan kan voortvloeien dat bepaalde verder van het hoofdgebouw afgelegen delen van een perceel niet als erf aangemerkt kunnen worden. De rechtbank heeft terecht overwogen dat die situatie hier niet aan de orde is, omdat het bestemmingsplan de inrichting van de gronden met daarop een garage niet verbiedt. De gronden waarop de garage staat, zijn direct gelegen bij het hoofdgebouw op het perceel [locatie] en zijn feitelijk ingericht ten dienste van die woning, ook voor zover de garage op het perceelsgedeelte van [locatie 2] staat. Onder die omstandigheden heeft de rechtbank terecht overwogen dat de garage is gerealiseerd op het erf als bedoeld in artikel 1, onderdeel 1, van bijlage II van het Bor. Dit erf voldoet aan de in dat artikel opgenomen definitie van achtererfgebied, zoals de rechtbank met juistheid heeft overwogen. Verder heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de garage in overeenstemming is met de overige vereisten die artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Bor stelt. De garage is dus een bijbehorend bouwwerk dat zonder omgevingsvergunning kan worden opgericht. Om die reden is het college niet bevoegd om daartegen handhavend op te treden en heeft het college terecht geweigerd om tot handhaving over te gaan.

Het betoog faalt.

Voorwaardelijk incidenteel hoger beroep

3. Belanghebbende heeft incidenteel hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep van appellant gegrond is. Aangezien het hoger beroep van appellant, gelet op het voorgaande, ongegrond zal worden verklaard, is deze voorwaarde niet vervuld en is het incidenteel hoger beroep van belanghebbende vervallen. Aan een inhoudelijke bespreking ervan kan daarom niet worden toegekomen.

Slot en conclusie

4. Het hoger beroep is ongegrond. Het door belanghebbende ingestelde incidenteel hoger beroep is daarmee vervallen. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak. (*Enz., enz., Red*)

NOOT

1. In dit handavingsgeschil spitst het oordeel van de Afdeling zich toe op de vraag of de gewraakte garage zich bevindt op *hetzelfde perceel* als het hoofdgebouw van degene tegen wie handhavend optreden is verzocht.

2. Bij de uitleg van het begrip 'hetzelfde perceel' als bedoeld in bijlage II van het Bor, doen kadastrale perceelsgrenzen niet ter zake. Dat is al eerder geoordeeld in onder meer ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:677 met name r.o. 5; ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3674 met name r.o. 5.2 en ABRvS 15 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0146 met name r.o. 2.1. Uit deze rechtspraak volgt dat niet de kadastrale perceelsgrenzen maar de feitelijke inrichting, het gebruik en de situering van een stuk grond bepalend zijn voor de kwalificatie 'hetzelfde perceel'.

3. De hierboven afgedrukte uitspraak sluit daarbij aan. Toch is de uitspraak het signaleren waard, omdat in deze zaak hetzelfde perceel zich niet alleen uitstrekt over

verschillende kadastrale grenzen maar ook over eigendoms grenzen. Althans, dat is de stelling van appellant.

4. Opmerking verdient dat de Afdeling bij de beoordeling of sprake is van hetzelfde perceel, de eigendomsverhoudingen in deze zaak niet doorslaggevend acht. In de hiervoor genoemde uitspraak van 15 mei 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:CA0146) werd het feit dat de verschillende kadastrale percelen in eigendom waren bij dezelfde persoon, nog uitdrukkelijk door de rechter genoemd in zijn argumentatie dat sprake was van hetzelfde perceel (in die zin ook ABRS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:677 met name r.o. 5).

5. In de onderhavige zaak is enkel de feitelijke situatie maatgevend. In het licht van de ratio achter de regeling voor het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in achtererfgebieden - waaraan stedenbouwkundige en planologische uitgangspunten ten grondslag liggen - vind ik dat een verdedigbaar oordeel. Daarmee is over de civielrechtelijke kansen van appellant natuurlijk niets gezegd. Als wordt beschikt over een publiekrechtelijke toestemming voor de bouw van een bouwwerk, vrijwaart dat niet tegen een actie in civilibus (zie HR 21 oktober 2015 (*Ludlage/Van Paradijs*), ECLI:NL:HR:2005:AT8823). Het feit dat een bouwwerk vergunningvrij kan worden gebouwd, vrijwaart evenmin.

A.G.A. Nijmeijer