

Gst. 2008, 16: 16. ABRvS 16-1-08. Verbouwing tuinhuis. Wijziging functie. Verandering van niet-ingrijpende aard. Handhaving niet wederrechtelijk gebruik. (Halderberge) m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Gst. 2008, 16: 16. ABRvS 16-1-08. Verbouwing tuinhuis. Wijziging functie. Verandering van niet-ingrijpende aard. Handhaving niet wederrechtelijk gebruik. (Halderberge) m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Datum: 16 januari 2008
Magistraten: mr. Troostwijk Zaaknr: 200702963/1
Conclusie: - LJN: BC2124
Roepnaam: - Noot: A.G.A. Nijmeijer
Besl. bouwvergunningsvrij en licht-bouwvergunningplichtig bouwen art. 3 lid 1 onder k

Essentie

|

Samenvatting

|

Snel naar: Partijen

|

Uitspraak

|

Noot

Essentie

Naar boven

Verbouwing tuinhuis. Wijziging functie. Geen verandering van niet-ingrijpende aard omdat bestaande niet wederrechtelijke gebruik niet wordt gehandhaafd. (Halderberge)

Samenvatting

Naar boven

Uit de gedingstukken blijkt dat het tuinhuis is vergund en gebouwd als garage/(tuin)berging. Door in het tuinhuis een keuken, een bad- en doucheruimte, toilet, en slaapkamer aan te brengen, krijgt het, daargelaten of daarmee al dan niet wordt voorzien in zelfstandige bewoning, een functie die het voorheen niet had. Van handhaving van het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik in de zin van art. 43 lid 1 aanhef en onder c Wonw in samenhang met art. 3 lid 1 aanhef en onder k 3 Bblb, is geen sprake.

Partij(en)

Naar boven

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], beiden wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in de zakennr. 07/1143 en 07/1144 van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Breda van 17 april 2007 in het geding tussen:

appellanten

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Halderberge.

Uitspraak

Naar boven

1. Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 29 augustus 2006 heeft het college van burgemeester en wethouders van Halderberge (hierna: het college) onder oplegging van dwangsommen appellanten gelast de illegale verbouw van een bijgebouw (hierna: tuinhuis) tot woning op het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel), ongedaan te maken en te houden, en het gebruik ervan als woning te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 30 januari 2007 heeft het college het door appellanten daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 april 2007, verzonden op 18 april 2007, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Breda (hierna: de voorzieningenrechter) het onder meer door appellanten daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, de besluiten van het college van 29 augustus 2006 herroepen voor zover het de hoogte van de dwangsom betreft, de hoogte van de dwangsom zelf vastgesteld en bepaald dat haar uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het door haar vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief van 26 april 2007, bij de Raad van State ingekomen op die dag, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht. Bij brief van 9 mei 2007 heeft het college een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 december 2007, waar appellanten, in persoon en bijgestaan door mr. R.Th.J. van 't Zelfde, advocaat te Breda, en het college vertegenwoordigd door mr. R. Timmermans en S.M. Thieme-van der Ree, beiden ambtenaar in dienst van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1

De last strekt tot het verwijderen uit het op het perceel aanwezige tuinhuis van de slaapegelegenheid, de keukeninrichting, de bad- en douche-inrichting en het toilet. Voorts dient het gebruik van het tuinhuis als woning te worden beëindigd.

2.2

Appellanten betogen dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft geoordeeld dat voor het realiseren van de in de last begrepen voorzieningen een bouwvergunning is vereist. Volgens appellanten brengen de aangebrachte voorzieningen geen wijzigingen in de functionele en bouwkundige ondergeschiktheid van het tuinhuis als bijgebouw van de woning.

2.3

Ingevolge artikel 40 van de Woningwet (hierna Ww) is het verboden te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders (bouwvergunning). Ingevolge artikel 43, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ww is geen bouwvergunning vereist voor het bouwen dat bij algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als van beperkte betekenis, waarbij tevens voorschriften kunnen worden gegeven omtrent het gebruik van het bouwwerk of de standplaats. Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (hierna: Blbb) wordt als bouwen van beperkte betekenis als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onderdeel c, van de Ww aangemerkt: het aanbrengen van een verandering van niet-ingrijpende aard aan een bestaand bouwwerk mits wordt voldaan aan de volgende kenmerken:

1° de verandering geen betrekking heeft op de draagconstructie;

2° de bebouwde oppervlakte niet wordt uitgebreid, en

3° het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik wordt gehandhaafd.

2.4

Uit de gedingstukken blijkt dat het tuinhuis is vergund en gebouwd als garage/(tuin)berging. Door in het tuinhuis een keuken, een bad- en doucheruimte, toilet, en slaapkamer aan te brengen, krijgt het, daargelaten of daarmee al dan niet wordt voorzien in zelfstandige bewoning, een functie die het voorheen niet had. Van handhaving van het bestaande

niet-wederrechtelijke gebruik in de zin van artikel 43, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ww in samenhang met artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k 3°, van het Bbb, is geen sprake. De voorzieningenrechter heeft terecht geoordeeld dat voor het aanbrenge van de voorzieningen een bouwvergunning was vereist. Het betoog faalt.

2.5

Appellanten betogen dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft geoordeeld dat het gebruik van het tuinhuis in strijd is met de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan. Zij voeren daartoe aan dat het tuinhuis een bijgebouw blijft en bestrijden dat zij ten tijde van het besluit op bezwaar, het tuinhuis bewoonden.

2.6

Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Julianastraat Zuid II' rust op het perceel de bestemming 'Woondoeleinden open bebouwing'. Ingevolge artikel 4, lid A, van de planvoorschriften is het verboden de in het plan begrepen gronden en opstallen te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de in dit plan gegeven bestemmingen. Ingevolge artikel 5, lid A, onder I, mogen, voor zover thans van belang, op de tot 'Woondoeleinden open bebouwing' bestemde gronden uitsluitend vrijstaande eengezinshuizen met de daarbij behorende bijgebouwen, zoals bergingen en garages, woon-, werk- en hobbyruimten, serres, kassen en dierenverblijven, worden gebouwd, met inachtneming van het navolgende: a3 per bouwperceel mag slechts één woning worden gebouwd; c3 per bouwperceel mag niet meer dan één bijgebouw vrijstaand worden gebouwd en overigens als aanbouw aan de woning. Ingevolge artikel 5, lid C, onder I, aanhef en onder a, wordt onder strijdig gebruik van de opstallen, als bedoeld in artikel 4, onder meer begrepen het gebruik van de opstallen voor bewoning, voor zover het een vrijstaand bijgebouw betreft.

2.7

De voorzieningenrechter heeft terecht geoordeeld dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het tuinhuis werd bewoond. Het college mocht daarbij afgaan op de rapportage van de toezichthouders van de gemeente van 3 mei 2006 over het feitelijk gebruik, waarbij in aanmerking wordt genomen dat appellanten de bevindingen van de toezichthouders niet hebben betwist. Dat naar appellanten betogen uit foto's van latere datum volgt dat de situatie op 3 mei 2006 slechts een incident zou zijn, leidt niet tot een ander oordeel, nu de in de last begrepen bouwkundige voorzieningen op die foto's nog altijd aanwezig waren. Dat het gebouw niet beschikt over eigen meters voor nutsvoorzieningen, geen eigen toegang en huisnummer heeft, doet er niet aan af dat het gebouw anders dan de door appellanten genoemde voorbeelden van kantoren, beschikt over essentiële woonvoorzieningen.

2.8

Hoewel artikel 5, lid A, onder I van de planvoorschriften op de tot 'Woondoeleinden open bebouwing' bestemde gronden de mogelijkheid van een voor woonruimte bestemd bijgebouw niet uitsluit, wordt die mogelijkheid door artikel 5 lid C, onder I, aanhef en onder a, beperkt. Ingevolge dat artikel is het gebruik van een vrijstaand bijgebouw als woonruimte verboden. Nu het tuinhuis een vrijstaand bijgebouw is, mag dat ingevolge de planvoorschriften, niet worden bewoond. Dat het tuinhuis voor de toepassing van de voorschriften een bijgebouw blijft doet aan het strijdig gebruik ervan niet af. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de voorzieningenrechter terecht heeft geoordeeld dat het gebruik van het tuinhuis in strijd is met de gebruiksvoorschriften. Het college was derhalve bevoegd ter zake handhavend op te treden.

2.9

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken.

Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

2.10

Appellanten betogen dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat er concreet zicht op legalisering is. In dit verband hebben zij gewezen op door hun op 20 maart 2007 ingediende schetsplannen die voorzien in een doorloop, waardoor de woning gekoppeld wordt aan het tuinhuis, als gevolg waarvan sprake van een aanbouw dan wel uitbreiding van de woning zou zijn, als bedoeld in artikel 5, lid AI, aanhef en onder c3, van de planvoorschriften.

2.11

Ook dit betoog faalt. Als uitgangspunt geldt dat een beslissing op bezwaar wordt genomen met inachtneming van de feiten en omstandigheden die ten tijde van het nemen van die beslissing bekend zijn en de op dat moment geldende rechts- en beleidsregels. Vast staat dat ten tijde van het besluit op bezwaar geen concreet zicht op legalisering bestond van het gebruik van het tuinhuis waarop de aanschrijving zag.

2.12

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

2.13

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Met noot van A.G.A. Nijmeijer

Naar boven

Naschrift:

1

Uitspraken over aanbouwen, uitbreidingen en (aangebouwde) bijgebouwen hebben soms een tamelijk hoog 'geneuzelgehalte', maar zo af en toe zit er voor de (bouw)praktijk een vermeldenswaardige uitspraak tussen. Bovenstaande uitspraak van 29 augustus 2007 is er zo één, zij het dat de uitspraak in lijn ligt met een eerder oordeel van de Afdeling (ABRvS 14 maart 2007, nr. 200604956/1). De rechtsvraag betreft kort gezegd of voor het onderhavige bouwplan met een lichte-bouwvergunning kan worden volstaan of dat een reguliere bouwvergunning is vereist. Van wezenlijk belang daarbij is dat het bouwplan weliswaar als één geheel is ingediend, maar dat het kan worden gezien als een optelsom van bouwactiviteiten die genoemd worden in art. 2 Bblb, in het bijzonder geletterd onderdeel a en b. Vaste jurisprudentie is echter dat een bouwplan niet mag worden gesplitst (o.a. ABRvS 24 augustus 1999, AB 2000, 26 en ABRvS 5 oktober 2000, Gst. 2000, 7138, 8). Als uitzondering op die regel gold al dat functioneel van elkaar te scheiden onderdelen wél mogen worden gesplitst (o.a. Vz. ARRvS 7 mei 1991, Gst. 1991, 6938, 9 (m.nt. Teunissen); ABRvS 16 december 1996, Gst. 1996, 7060, 8 (m.nt. Teunissen); ABRvS 10 juli 2000, Gst. 2000, 7130, 6). Inmiddels lijkt op basis van de jurisprudentie als tweede uitzondering te mogen gelden dat een splitsing van het bouwplan ook is toegestaan indien de gesplitste onderdelen ieder op zichzelf beschouwd kunnen worden gekwalificeerd als een bouwvergunningvrije of licht-bouwvergunningplichtige bouwactiviteit. Al eerder overwoog de Afdeling dat een cumulatie van licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken, niet impliceert dat voor het geheel van de bouwplannen een reguliere bouwvergunning is vereist.

In haar uitspraak van 14 maart 2007 overwoog de Afdeling dienaangaande: ‘De voorzieningenrechter is er terecht vanuit gegaan dat het splitsen van een aanvraag om bouwvergunning in verschillende onderdelen in de regel niet mogelijk is. Dit betekent echter niet dat het college niet zowel de aangevraagde antennemast als het aangevraagde hekwerk als licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken heeft kunnen aanmerken. Gelet op de nota van toelichting bij het Besluit bouwvergunningstvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (hierna: Bblb) (Stb. 2002, 410, p. 23), valt niet in te zien dat voor het bouwplan, dat bestaat uit het oprichten van twee afzonderlijke bouwwerken die op zichzelf licht-bouwvergunningplichtig zijn, een reguliere bouwvergunning vereist is.’ Uit deze uitspraken kan mijns inziens overigens niet worden afgeleid dat als een regulier bouwwerk is voorzien van op zichzelf beschouwd vergunningvrije bouwwerken en als één bouwplan wordt ingediend (bijvoorbeeld een woning met een dakkapel), bij de beoordeling of bouwvergunning kan worden verleend, die vergunningvrije bouwwerken mogen worden ‘weggedacht’.

2

Een tweede punt van aandacht betreft de conclusie die de Afdeling trekt met betrekking tot de uitbreiding van het bijgebouw (een aan de woning gebouwde garage). Die uitbreiding moet voor de toepassing van het Bblb worden gezien als het bouwen van een aangebouwd bijgebouw bij de woning en is aldus vergunningvrij. Denkbaar zou ook zijn geweest dat de uitbreiding van de garage los van de woning moet worden beschouwd. De conclusie zou dan zijn dat een reguliere vergunning is vereist, want dan was aan geen van de geletterde onderdelen van art. 2 of art. 3 Bblb voldaan (en komt men aan een lichte bouwvergunning dus niet toe). Voor de redenering van de Afdeling valt mijns inziens veel te zeggen. Immers, wordt een compleet nieuw bijgebouw bij de woning gebouwd, dan zou dat vergunningsvrij kunnen, terwijl de uitbreiding van het bijgebouw regulier vergunningplichtig zou zijn. De uitkomst van de uitspraak is in ieder geval voor diegene die wil gaan bouwen, aantrekkelijk.

3

Tot slot een korte opmerking over bovenstaande uitspraak van 16 januari 2008. Naar aanleiding van eerdere uitspraken rees de vraag of de Afdeling bij de toepassing van art. 3 lid 1 sub k Bblb — en dan met name het derde kenmerk dat in die bepaling wordt genoemd: handhaving van het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik —, de term bestaand gebruik uitlegde als feitelijk bestaand gebruik of het planologisch toegelaten gebruik. In de uitspraak van 18 januari 2008 knoopt de Afdeling aan bij de functie die het bouwwerk heeft. In één adem door betreft zij daarbij echter het doel waarvoor het bouwwerk is vergund.

Beantwoording van de vraag of het bouwwerk er na de verbouwing een functie bij krijgt of van functie verandert, is ook los van enige juridische context te beantwoorden, namelijk door simpelweg het feitelijke gebruik vóór en na de verbouwing met elkaar te vergelijken.

Daarvoor is niet nodig om een relatie te leggen met de verleende bouwvergunning. Door te verwijzen naar die vergunning, kan wederom twijfel rijzen over de vraag of bij de uitleg van het bestaande gebruik het enkel om het feitelijke gebruik gaat of dat ook het planologische kader relevant is. Elders gaf ik aan dat het mijns inziens bij de term ‘bestaande’ als genoemd in het derde kenmerk van art. 3 lid 1 sub k Bblb, gezien de wettekst moet gaan om het feitelijke gebruik. Zie punt 2 van mijn noot bij ABRvS 8 december 2004, BR 2005, p. 433 (Supermarkt Anna Paulowna). In die zaak achtte de Afdeling overigens het feitelijke bestaande gebruik maatgevend en niet het planologisch toegelaten gebruik.

A.G.A. Nijmeijer

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 22-06-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.