

JG 2017/3

□ JG 2017/3, Raad van State, 09-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2953, 201508884/1/A1 (annotatie)

Kruimelvergunning, Bijbehorend bouwwerk, Uitbreiding hoofdgebouw, Overschrijding bouwvlak

GEGEVENS

Instantie	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Datum uitspraak	09-11-2016
Publicatie	JG 2017/3 (Sdu Jurisprudentie Gemeenten), aflevering 1, 2017
Annotator	mw. mr. M.W. Holtkamp
ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:2953
Zaaknummer	201508884/1/A1
Overige publicaties	ECLI:NL:RVS:2016:2953 JOM 2016/1142 OGR-Updates.nl 2016-0218 JGROND 2018/118 met annotatie van Loo, F.M.A. van der JGROND 2017/118 met annotatie van Loo, F.M.A. van der
Rechtsgebied	Bestuursrecht algemeen
Rubriek	Bouw, Ruimtelijke ordening en Monumentenwet, Kruimelregeling
Rechters	mr. Van der Spoel mr. Van den Broek mr. Jurgens
Partijen	Appellant en anderen tegen het college van burgemeester en wethouders van Den Helder
Regelgeving	Wabo - 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo - 2.12 lid 1 onder a onder 2° Bor - Bijlage II art. 4 aanhef en onder 1

SAMENVATTING

De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat de planologische kruimellijst ook kan worden gebruikt voor een bouwplan dat gedeeltelijk buiten het bouwvlak is gesitueerd. Tevens volgt uit de uitspraak en uit de uitspraak van de Afdeling van 16 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:3069) dat een uitbreiding van een hoofdgebouw niet functioneel of bouwkundig te onderscheiden hoeft te zijn van de rest van het gebouw.

UITSpraak

Bij besluit, verzonden op 2 april 2015, heeft het college aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Heijmans Vastgoed B.V. een omgevingsvergunning verleend voor onder meer het realiseren van 34 appartementen alsmede 14 eengezinswoningen op het perceel Keizersgracht 1 tot en met 5, Kanaalweg 320 tot en met 360 en Weststraat 1 tot en met 4 te Den Helder (hierna: het perceel).

Bij besluit, verzonden op 22 juli 2015, heeft het college het door [appellant] en anderen daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. Bij uitspraak van 27 oktober 2015 heeft de rechtbank het door [appellant] en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en anderen hoger beroep ingesteld.

Inleiding

1. Het college heeft bij het besluit, verzonden op 2 april 2015, beslist op de door Heijmans op 29 december 2014 gedane aanvraag om omgevingsvergunning. Het bouwplan betreft het plan Molenplein fase 3, deel 2, en voorziet onder meer in het noordelijk deel van het perceel in een appartementengebouw met 15 appartementen. Naast dit appartementengebouw komt een woontoren van 31,97 meter hoog met daarin 19 appartementen.

[appellant] en anderen (hierna tezamen in enkelvoud: [appellant]) wonen allen in de directe omgeving van de locatie waarop de in het bouwplan opgenomen bebouwing is voorzien. [appellant] kan zich met name niet verenigen met de hoogte van de woontoren.

[...]

7. Vast staat dat de in het bouwplan opgenomen woontoren en drie eengezinswoningen niet uitsluitend zijn voorzien binnen de op de planverbeelding opgenomen bouwvlakken. De voorziene woontoren alsmede de drie eengezinswoningen overschrijden de bouwvlakken wat betreft de ten opzichte van de openbare weg gelegen achterste bebouwingsgrenzen. Verder wordt wat betreft de woontoren, die een hoogte heeft van 31,97 meter, de toegestane bouwhoogte van 31 meter overschreden.

Het college heeft met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4 aanhef en onder 1 van Bijlage II bij het Bor, omgevingsvergunning verleend voor het bouwplan.

8. Volgens [appellant] heeft het college ten onrechte met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° van de Wabo omgevingsvergunning verleend, nu artikel 4 aanhef en onder 1 van Bijlage II bij het Bor daarvoor wat betreft de woontoren geen grondslag kent. Zij wijst erop dat het gaat om één nieuw te bouwen hoofdgebouw. Naar haar stelling vormen de delen van de woontoren, die het college heeft aangemerkt als hoofdgebouw en bijbehorend bouwwerk, één gebouw en kunnen die delen niet afzonderlijk functioneren. Voorts betoogt [appellant] dat het college ten onrechte niet de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure heeft gevolgd. [appellant] acht het onjuist dat het college in het besluit niet is ingegaan op deze grond.

8.1. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het deel van de woontoren dat niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan is aan te merken als uitbreiding van een hoofdgebouw, die valt onder de in artikel 1 onder 1 van Bijlage II opgenomen definitie van het begrip bijbehorend bouwwerk. Artikel 4 aanhef en onder 1 van Bijlage II bevat niet de beperking dat het moet gaan om een uitbreiding van een reeds bestaand gebouw. In deze zin heeft de Afdeling eerder overwogen in onder meer de uitspraak van 18 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2808. Het is derhalve mogelijk om met het oog op de gedeelten van de woontoren die in strijd zijn met het bestemmingsplan, voor het bouwplan een omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4 aanhef en onder 1 van Bijlage II.

8.2. Het college heeft bij het besluit gemotiveerd waarom het van opvatting is dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure terecht niet is gevolgd. Het betoog van [appellant] dat het college daarvoor geen motivering heeft gegeven, mist derhalve feitelijke grondslag.

In artikel 3.10 lid 1 aanhef en onder a van de Wabo is bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb, die ziet op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, van toepassing is op de voorbereiding van de beschikking op aanvraag om een omgevingsvergunning, indien de aanvraag betrekking heeft een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c, voor zover er strijd is met het bestemmingsplan en slechts vergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 3°. Nu het college met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° bevoegd was omgevingsvergunning te verlenen, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college ten onrechte de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.2 van de Awb niet heeft gevolgd.

Het betoog faalt. [...]

NOOT

Ook bovenstaande uitspraak biedt weer een nieuw stukje van de puzzel hoe het bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 4 aanhef en lid 1 van Bijlage II van het Bor kan worden gebruikt. Als toegelicht in mijn noot bij de uitspraak over de cafetaria in Hippolytushoef kan – kort samengevat – gebruik worden gemaakt van onderdeel 1 van de planologische kruimellijst indien:

- er sprake is van een *uitbreiding van een hoofdgebouw* dan wel een *ander bouwwerk met een dak*;
- een van de gebouwen kwalificeert als *hoofdgebouw*;
- het bijbehorend bouwwerk *functioneel aan het hoofdgebouw is verbonden* (het gebruik is in planologisch opzicht gerelateerd aan het gebruik van het hoofdgebouw);
- de bouw/uitbreiding van aan- uitbouwen en bijgebouwen *op hetzelfde perceel* gebeurt.

De hierboven opgenomen uitspraak gaat nader in op de vraag wanneer gesproken kan worden van een uitbreiding van een hoofdgebouw. Wat was nu het geval? Het college van Den Helder had onderdeel 1 van de kruimellijst gebruikt om de nieuwbouw van een woontoren en drie eensgezinswoningen mogelijk te maken. De kruimelvergunning was nodig omdat deze delen van het project Molenplein fase 3, deel 2, deels buiten het bouwvlak waren voorzien en omdat de woontoren 0,97 meter te hoog was. Navraag bij de gemeente leerde mij dat bij de woontoren ruwweg 25% van het gebouw was voorzien buiten het bouwvlak. Appellanten hadden aangevoerd dat de delen van de woontoren buiten het bouwvlak niet – zoals het college had gedaan – waren aan te merken als uitbreiding van een hoofdgebouw. Men stelde dat het ging om één nieuw te bouwen hoofdgebouw waarvan de delen niet afzonderlijk konden functioneren.

De Afdeling gaat daarin niet mee en overweegt dat het college de delen buiten het bouwvlak en de hoogteoverschrijding terecht heeft aangemerkt als uitbreiding van een hoofdgebouw. De Afdeling overweegt daarbij dat artikel 4 aanhef en onder 1 van Bijlage II van het Bor niet de beperking bevat dat het moet gaan om een uitbreiding van een reeds bestaand gebouw. Daarom is het mogelijk om voor de delen van de woontoren die in strijd zijn met het bestemmingsplan een kruimelvergunning te verlenen.

De Afdeling lijkt dus geen hoge drempel op te werpen bij de beantwoording van de vraag of een gedeelte van een nieuw te bouwen gebouw kan worden aangemerkt als uitbreiding van een hoofdgebouw. Ook de uitspraak van de Afdeling van 16 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:3069) bevestigt deze lijn. In die uitspraak ging het om de bouw van een nieuw appartementencomplex waar een plat dak was voorzien in plaats van een dak met een kap zoals voorgeschreven in het bestemmingsplan. Het college van Halderberge had met onderdeel 1 van de kruimellijst omgevingsvergunning verleend voor het bouwplan. De rechtbank had geoordeeld dat de uitbreiding die ontstond doordat het voorziene appartementencomplex was uitgerust met een plat dak, niet kon worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk. Reden hiervoor: de uitbreiding zou bouwkundig, noch functioneel te onderscheiden zijn van het nieuw op te richten appartementencomplex. De Afdeling is hier duidelijk over:

“Daarmee heeft de rechtbank een onjuiste maatstaf aangelegd. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor wordt onder bijbehorend bouwwerk onder meer verstaan een uitbreiding van een hoofdgebouw. Daarbij is geen beperking opgenomen, in die zin dat de uitbreiding functioneel of bouwkundig moet zijn te onderscheiden van de rest van het gebouw. Ook is niet de beperking opgenomen dat de uitbreiding betrekking moet hebben op een reeds bestaand gebouw. Anders dan [wederpartij] en anderen betogen, volgt uit de nota van toelichting bij bijlage II van het Bor (Stb. 2010, 143, blz. 133-134) verder niet dat een bijbehorend bouwwerk alleen bij (en niet op) een hoofdgebouw gerealiseerd kan worden. [...] Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat de uitvoering van het appartementencomplex met een plat dak, in plaats van een kap met een helling die voldoet aan het bepaalde in het bestemmingsplan, niet kan worden aangemerkt als een uitbreiding van een hoofdgebouw en daarmee een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van bijlage II, waarvoor ingevolge artikel 4, aanhef en eerste lid, van die bijlage omgevingsvergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo.”

Hoewel de lijn van de Afdeling daarmee helder lijkt te zijn, is dit nog niet overal goed doorgedrongen. Zo overwoog de Rechtbank Overijssel in een uitspraak van 22 november jl. (ECLI:NL:RBOVE:2016:4621) nog dat de uitbreiding van een (beoogd) hoofdgebouw daarvan moet kunnen worden onderscheiden. In de casus die tot die uitspraak leidde, ging het om de nieuwbouw van een recreatiewoning met bouwoppervlakte van circa 913 m³ terwijl het bestemmingsplan een maximale bouwoppervlakte toestond van 400 m³. Het college had met onderdeel 1 van de kruimellijst van het bestemmingsplan afgeweken, maar de rechtbank zette hier een

streep doorheen omdat het college niet had kunnen aangeven welk gedeelte van de nieuwe recreatiewoning als uitbreiding kon worden aangemerkt.

Echter, gelet op de uitspraken van de Afdeling van 9 november en 16 november 2016 is het twijfelachtig of deze uitspraak van de rechtbank de lat niet te hoog legt. Immers, een uitbreiding van een hoofdgebouw hoeft niet functioneel of bouwkundig te onderscheiden zijn van de rest van het gebouw. Daarmee is duidelijk dat tot op heden de Afdeling nog weinig beperkingen heeft gesteld aan de uitbreiding van een hoofdgebouw en daarmee lijkt deze kruimel op veel situaties van toepassing te kunnen zijn.

mw. mr. M.W. Holtkamp

Copyright 2019 - Sdu - Alle rechten voorbehouden.