

JG 2017/48

□ JG 2017/48, Raad van State, 16-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2212, 201605829/1/A1 (annotatie)

Kruimelvergunning, Tijdelijke vergunning, Aanvang termijn

GEGEVENS

Instantie	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Datum uitspraak	16-08-2017
Publicatie	JG 2017/48 (Sdu Jurisprudentie Gemeenten), aflevering 8, 2017
Annotator	mw. mr. M.W. Holtkamp
ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2212
Zaaknummer	201605829/1/A1
Overige publicaties	ECLI:NL:RVS:2017:2212 JOM 2017/902 OGR-Updates.nl 2017-0155 met annotatie van Daniëlle Roelands-Fransen Module Ruimtelijke ordening 2017/7817 met annotatie van G. van den End AB 2017/393 met annotatie van T.E.P.A. Lam AR 2017/4354 BR 2017/97 met annotatie van mr. drs. J. Mohuddy TBR 2017/159 met annotatie van A.G.A. Nijmeijer JGROND 2017/91 met annotatie van Loo, F.M.A. van der
Rechtsgebied	Bestuursrecht algemeen
Rubriek	Bouw, Ruimtelijke ordening en Monumentenwet, Kruimelregeling
Rechters	mr. Lubberdink mr. Sorgdrager mr. Drop
Partijen	1. Het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel 2. Appellant sub 1 tegen Belanghebbende
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 11

SAMENVATTING

De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat voor de verlening van een kruimelvergunning voor tijdelijk gebruik de maximale termijn van tien jaar begint te lopen met de verlening van de (eerste) vergunning en niet met de start van het (illegale) gebruik.

UITSPRAAK

Procesverloop

Bij besluit van 9 februari 2015 heeft het college aan [appellant sub 1] een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen en gebruik in strijd met het bestemmingsplan van twee chalets op het recreatiepark 'Natuuristisch Recreatiepark Elsendorp' aan de [locatie] te Elsendorp.

Bij besluit van 20 oktober 2015 heeft het college het door [belanghebbende] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 juni 2016 heeft de rechtbank het door [belanghebbende] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 20 oktober 2015 vernietigd en bepaald dat een nieuw besluit moet worden genomen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft [belanghebbende] hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 1] en het college hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

[...]

[belanghebbende] heeft het hoger beroep ingetrokken.

[...]

Overwegingen

Inleiding

1. Op het recreatiepark staat een groot aantal chalets. De aanvraag ziet op twee van deze chalets; nummer [A] en nummer [B]. Deze twee chalets staan op een afstand van 3,65 m van elkaar. Dit is in strijd met het bestemmingsplan 'Recreatiepark Elsendorp', waarin is bepaald dat chalets ten minste 4 m uit elkaar moeten staan. Bij besluit van 9 februari 2015 heeft het college wat betreft nummer [A] vergunning verleend voor de activiteiten bouwen en gebruik in strijd met het bestemmingsplan en voor nummer [B] heeft het college vergunning verleend voor de activiteit gebruik in strijd met het bestemmingsplan. De omgevingsvergunning is verleend voor een periode van vijf jaar. Het college heeft dit besluit bij besluit van 20 oktober 2015 gehandhaafd.

De rechtbank heeft het besluit van 20 oktober 2015 vernietigd. De omgevingsvergunning was verleend op grond van artikel 4 aanhef en lid 11 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). In dit artikel staat dat een omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan verleend kan worden voor een periode van ten hoogste tien jaar. De rechtbank heeft overwogen dat de in artikel 4 aanhef en lid 11 van bijlage II bij het Bor genoemde periode gaat lopen vanaf de datum waarop de met het bestemmingsplan strijdige bouw of het daarmee strijdige gebruik een aanvang neemt. Niet in geschil is dat de chalets al langer dan tien jaar feitelijk op het perceel aanwezig zijn. De rechtbank is daarom tot de conclusie gekomen dat het college niet op grond van artikel 4 aanhef en lid 11 van bijlage II bij het Bor een omgevingsvergunning mocht verlenen.

[...]

2. [appellant sub 1] en het college betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de in artikel 4 aanhef en lid 11 van bijlage II bij het Bor genoemde termijn van tien jaar begint op het moment waarop een vergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan wordt verleend en niet, zoals de rechtbank heeft overwogen, op het moment dat het strijdige gebruik feitelijk aanvangt.

[...]

2.2. Uit de tekst van artikel 4 aanhef en lid 11 van bijlage II bij het Bor volgt dat voor met het bestemmingsplan of de beheersverordening strijdig gebruik voor een periode van ten hoogste tien jaar vergunning kan worden verleend. De beperking tot een periode van maximaal tien jaar geldt blijkens de toelichting bij het elfde lid (nota van toelichting p. 55 en 56; *Sib.* 2014, 333) ook indien meerdere keren voor hetzelfde strijdige gebruik een tijdelijke vergunning wordt verleend. De totale tijdsduur van de vergunningen mag daarbij de maximale periode van tien jaar niet overschrijden. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:487, vangt de termijn van tien jaar aan bij de eerste verlening van een tijdelijke vergunning voor het strijdige gebruik, ook als die eerste vergunning op een andere grondslag is verleend dan artikel 4 aanhef en lid 11 van bijlage II bij het Bor.

Over de vraag of de termijn van tien jaar ook eerder kan aanvangen dan bij de eerste verlening van een tijdelijke vergunning voor het strijdige gebruik heeft de Afdeling zich in voornoemde uitspraak van 22 februari 2017 niet uitgelaten. De Afdeling beantwoordt die vraag thans ontkennend. Naar het oordeel van de Afdeling biedt de tekst van artikel 4 aanhef en lid 11 van bijlage II bij het Bor, noch de toelichting bij het elfde lid aanknopingspunten voor het oordeel dat, indien het strijdige gebruik reeds illegaal bestaat voorafgaand aan de eerste verlening van een tijdelijke vergunning, de termijn van tien jaar is aangevangen op het moment waarop het strijdige gebruik feitelijk is begonnen.

Vast staat dat voor het gebruik van de chalets nummer [A] en nummer [B] in strijd met het bestemmingsplan niet eerder een tijdelijke vergunning is verleend. Gelet hierop was het college bevoegd om voor dit strijdige gebruik met toepassing van artikel 4 aanhef en lid 11 van bijlage II bij het Bor een omgevingsvergunning te verlenen voor een periode van ten hoogste tien jaar.

Het betoog slaagt.

NOOT

Kruimelvergunning voor tijdelijk gebruik? Termijn van tien jaar start met de verlening van de vergunning!

Op 16 augustus 2017 deed de Afdeling een interessante uitspraak over de 'restcategorie' van de kruimellijst (art. 4 aanhef en lid 11 van bijlage II van het Bor). Via deze kruimel kan "ander gebruik van gronden en bouwwerken voor een termijn van maximaal 10 jaar" worden vergund.

Wat was er aan de hand? Er was een kruimelvergunning voor een periode van vijf jaar verleend voor twee chalets op een recreatiepark die niet op de in het bestemmingsplan voorgeschreven afstand van vier meter van elkaar stonden. De Rechtbank Oost-Brabant had geoordeeld dat – omdat niet in geschil was dat de twee chalets al langer dan tien jaar *feitelijk* op het perceel aanwezig waren – geen kruimelvergunning mocht worden verleend op grond van artikel 4 aanhef en lid 11 van bijlage II van het Bor.

Tegen dit oordeel stelden het college van B&W van Gemert-Bakel en vergunninghouder (incidenteel) hoger beroep in en kregen ze ook gelijk bij de Afdeling de termijn van tien jaar waarvoor maximaal een vergunning mag worden verleend, begint pas te lopen op het moment dat voor het eerst een vergunning wordt verleend. Eventueel strijdig gebruik dat reeds daarvoor illegaal bestond, blijft bij het bepalen van de termijn waarvoor een kruimelvergunning kan worden verleend, buiten beschouwing.

Het is goed dat de Afdeling over dit onderwerp helderheid heeft geboden door de knoop door te hakken dat eventueel eerder illegaal gebruik niet meetelt. Ook lijkt mij met deze uitkomst goed te leven. Door aan te sluiten bij het moment van vergunningverlening wordt immers de maximale termijn voor een tijdelijke kruimelvergunning bepaald door een bewuste beslissing van het bevoegd gezag. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat eventueel voorheen bestaand illegaal gebruik *de facto* een soort onderdeel wordt van de beslissing om vergunningverlening.

Hoewel het niet in de uitspraak van de Afdeling aan de orde komt, kwam bij het lezen van de uitspraak bij mij de vraag op of de chalets niet zouden kwalificeren als bijbehorende bouwwerken in de zin van artikel 4 lid 1 van bijlage II bij het Bor. Over deze vraag heeft de Rechtbank Oost-Brabant zich in een andere uitspraak over hetzelfde recreatiepark (uitspraak van 2 november 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6339) al eens uitgelaten. De rechtbank overwoog in die uitspraak (zonder nadere motivering overigens) dat de chalets niet te beschouwen zouden zijn als bijbehorende bouwwerken. Voor toepassing van de kruimelregeling is dat een vrij verregaande uitspraak die (helaas) niet lijkt te zijn voorgelegd aan de hoogste bestuursrechter.

Voor dit moment zou ik willen volstaan met de volgende opmerking. Als zou worden aangenomen dat in het onderhavige geval ook een kruimelvergunning op grondslag van artikel 4 lid 1 van bijlage II van het Bor had kunnen worden verleend, dan denk ik niet dat de restcategorie van onderdeel 11 van de kruimellijst gebruikt had mogen worden voor vergunningverlening. Immers, artikel 4 aanhef en lid 11 van bijlage II van het Bor spreekt nadrukkelijk van "ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10". In de Nota van Toelichting is in dit kader ook opgenomen dat als bepaald gebruik wordt genoemd in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking ook dat onderdeel – en niet onderdeel 11 – de grondslag voor

vergunningverlening dient te zijn (*Stb.* 2014, 3333, p. 55).

Dit is ook goed te begrijpen wanneer men bedenkt dat artikel 2.23 van de Wabo het mogelijk maakt dat een omgevingsvergunning gedurende een bepaalde termijn kan gelden: daarvoor hoeft men dus niet de restcategorie van de kruimellijst te gebruiken.

Deze vragen worden echter als gezegd niet in de uitspraak van de Afdeling van 16 augustus jl. beantwoord, waarschijnlijk omdat ze niet zijn opgeworpen in de procedure. Analooq aan de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:487) kan ik mij voorstellen dat ook de eventueel ten onrechte toepassing van artikel 4 lid 11 van bijlage II van het Bor door de Afdeling niet wordt gezien als een kwestie van openbare orde en daarom niet ambtshalve wordt getoetst.

mw. mr. M.W. Holtkamp

Copyright 2019 - Sdu - Alle rechten voorbehouden.