

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 27 maart 2013, nr. 201206860/1/A1

(Mr. S.F.M. Wortmann)

m.nt. P.C.M. Heinen en J.M.H.F. Teunissen

(Art. 1 lid 1 onder a Wonw en art. 40 lid 1 aanhef en onder a Wonw (oud))

ECLI:NL:RVS:2013:BZ7425

**Begrip 'bouwwerk'; Woningwet; modelbouwverordening; mobiele puinbreker is geen bouwwerk. (Goes)**

*Het begrip 'bouwwerk' is in de Woningwet niet omschreven. Het college heeft terecht overwogen dat gelet daarop voor de betekenis daarvan aansluiting kan worden gezocht bij de in de modelbouwverordening daarvan gegeven definitie. Deze luidt:*

*"elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren."*

*Het betoog dat de puinbreker niet aan deze definitie voldoet, slaagt. Blijkens de bijlage behorende bij de aanvraag om bouwvergunning betreft het een mobiele puinbreker van circa 2 meter lang en 1,90 meter hoog, voorzien van een breekbek en rupsbanden. Ter zitting is door [appellant] toegelicht dat, wanneer de puinbreker nodig is ten behoeve van eigen gebruik, deze uit de loods wordt gereden en na gebruik weer in de loods wordt geplaatst en gestald. Daarnaast wordt de puinbreker incidenteel verhuurd. Voorts is ter zitting vast komen te staan*

*dat de puinbreker wat betreft omvang en gebruik vergelijkbaar is met een graafmachine. Onder deze omstandigheden heeft de mobiele puinbreker geen plaatsgebonden karakter en wordt niet voldaan aan de definitie van bouwwerk dat de constructie direct of indirect met de grond verbonden dient te zijn bedoeld om ter plaatse te functioneren. Hierbij wordt mede in aanmerking genomen dat [appellant] een grondverzet- en verhuurbedrijf drijft, waarbij het gebruikelijk is dat machines worden verplaatst en niet uitsluitend op één plek worden ingezet.*

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], handelend onder de naam [bedrijf A], beiden wonend te [woonplaats], thans [bedrijf B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant])

tegen de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 31 mei 2012 in zaak nr. 12/133 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Goes.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 5 april 2011 heeft het college geweigerd aan [appellant] bouwvergunning te verlenen, een projectbesluit te nemen en gebruik te maken van zijn wijzigingsbevoegdheid, voor het plaatsen van een puinbreker op het perceel [locatie] te [plaats].

Bij besluit van 29 december 2011 heeft het college, voor zover hier van belang, het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit in stand gelaten.

Bij uitspraak van 31 mei 2012 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

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.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 februari 2013, waar [appellant A], bijgestaan door mr. B. Vermeirssen, advocaat te Goes, en het college, vertegenwoordigd door mr. P.J. Daniëlse, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

1. Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wet op dit geding van toepassing blijft.

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat [appellant] geen belang heeft bij de beoordeling van zijn beroep. Zij heeft daartoe overwogen dat nu de Afdeling bij uitspraak van 31 augustus 2011 in zaak nr. 201012066/1/M1, inzake de weigering van het college aan [appellant] een milieuvergunning

ning te verlenen, heeft geoordeeld dat het breken van puin in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, [appellant] de puinbreker hoe dan ook niet mag gebruiken.

3. [appellant] betoogt terecht dat de rechtbank heeft miskend dat hij belang heeft bij de beoordeling van zijn beroep. De Afdeling heeft in voornoemde uitspraak van 31 augustus 2011 een oordeel gegeven over het breken van puin, terwijl in onderhavige procedure het bouwen van de puinbreker aan de orde is. De rechtbank heeft niet onderkend dat reeds daarin het belang gelegen is voor een inhoudelijke beoordeling van het besluit van 29 december 2011.

4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling het beroep van [appellant] tegen het besluit van 29 december 2011 behandelen.

5. Ingevolge artikel 40, eerste lid, aanhef en onder a, van de Woningwet, zoals dat luidde ten tijde van belang, is het verboden te bouwen zonder of in afwijking van een door het college verleende bouwvergunning.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, onder a, wordt voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde verstaan onder bouwen: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een standplaats.

6. [appellant] betoogt dat de puinbreker geen bouwwerk is en voor het plaatsen daarvan geen bouwvergunning is vereist als bedoeld in artikel 40, eerste lid, aanhef en onder a, van de Woningwet omdat de puinbreker verplaatsbaar is en op het gehele perceel alsmede daarbuiten zal worden gebruikt.

6.1. Het begrip 'bouwwerk' is in de Woningwet niet omschreven. Het college heeft terecht overwogen dat geteeld daarop voor de betekenis daarvan aansluiting kan worden gezocht bij de in de modelbouwverordening daarvan gegeven definitie. Deze luidt: "elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren".

Het betoog dat de puinbreker niet aan deze definitie voldoet, slaagt. Blijkens de bijlage behorende bij de aanvraag om bouwvergunning betreft het een mobiele puinbreker van circa 2 meter lang en 1,90 meter hoog, voorzien van een breekbek en rupsbanden. Ter zitting is door [appellant] toegelicht dat, wanneer de puinbreker nodig is ten behoeve van eigen gebruik, deze uit de loods wordt gereden en na gebruik weer in de loods wordt geplaatst en gestald. Daarnaast wordt de puinbreker incidenteel verhuurd. Voorts is ter zitting vast komen te staan dat de puinbreker wat betreft omvang en gebruik vergelijkbaar is met een graafmachine. Onder deze omstandigheden heeft de mobiele puinbreker geen plaatsgebonden karakter en wordt niet voldaan aan de definitie van bouwwerk dat de constructie direct of indirect met de grond verbonden dient te zijn bedoeld om ter plaatse te functioneren. Hierbij wordt mede in aanmerking

genomen dat [appellant] een grondverzet- en verhuurbedrijf drijft, waarbij het gebruikelijk is dat machines worden verplaatst en niet uitsluitend op één plek worden ingezet. Het betoog slaagt.

7. Nu de puinbreker geen bouwwerk is, is voor het plaatsen daarvan geen bouwvergunning vereist. Het besluit van 29 december 2011 dient derhalve te worden vernietigd. Aangezien het college met inachtneming van deze uitspraak geen ander besluit kan nemen dan het besluit van 5 april 2011 te herroepen, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, dat besluit te herroepen, de aanvraag om bouwvergunning te verlenen af te wijzen en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Nu het besluit van 5 april 2011 wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid, ziet de Afdeling eveneens aanleiding om het college op na te melden wijze te veroordelen in de kosten die [appellant] in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken.

8. In deze situatie bestaat geen aanleiding om te bepalen dat het door [appellant] betaalde griffierecht in hoger beroep door het college wordt vergoed. Redelijke toepassing van artikel 54, eerste lid, van de Wet op Raad van State brengt echter met zich dat – naar analogie van artikel 52, vijfde lid, van die wet – het griffierecht door de secretaris van de Raad van State aan [appellant] wordt terugbetaald. Gelet op de vernietiging van het besluit van 29 december 2011 bestaat wel aanleiding te oordelen dat het college het door [appellant] betaalde griffierecht in beroep terugbetaalt.

9. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 31 mei 2012 in zaak nr. 12/133;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Goes van 29 december 2011, kenmerk 2011-02788;
- V. herroept het besluit van 5 april 2011, kenmerk 2010-06382 en 2011-01641;
- VI. wijst de aanvraag om bouwvergunning te verlenen af;
- VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Goes tot vergoeding van bij [bedrijf B] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenvertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbij-

- stand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;
- IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Goes tot vergoeding van bij [bedrijf B] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.888,00 (zegge: achttienhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;
- X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Goes aan [bedrijf B], het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;
- XI. bepaalt dat de secretaris van de Raad van State aan [bedrijf B] het door hen voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 232,00 (zegge: tweehonderdtweëndertig euro) vergoedt.

### Naschrift

1. Zowel in de Woningwet 1962 als in de Woningwet 1991 was het centrale begrip 'bouwwerk' niet omschreven. Ook bij latere wijzigingen van de Woningwet is er geen definitie opgenomen van dat begrip. Op 1 oktober 2010 is art. 40 WvW vervallen. Art. 40 lid 1 aanhef en onder a WvW is toen vervangen door art. 2.1 lid 1 aanhef en onder a Wabo. In de Wabo (of het Bor) is het begrip 'bouwwerk' evenmin omschreven. De Afdelingsrechtspraak die is geweest onder de vigeur van de voormalige Woningwet en ziet op de uitleg van dat begrip blijft van betekenis. In haar uitspraak van 12 september 2012, nr. 201112262/1/A1, StAB 2012, p. 68 (Amersfoort) (zie r.o. 2.2) heeft de Afdeling onder verwijzing naar de wetgeschiedenis overwogen:

"Uit de Wabo, noch de geschiedenis van de totstandkoming daarvan (*Kamerstukken II* 2006/07, 30844, nr. 3, blz. 91-92), kan worden afgeleid dat met het begrip 'bouwwerk', als bedoeld in art. 2.1, onder a, van de Wabo, welk artikel een voortzetting is van het verbod dat in art. 40 van de Woningwet was opgenomen, is bedoeld om een wijziging aan te brengen in de aan dit begrip in de jurisprudentie onder de werking van de Woningwet gegeven betekenis. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding om voor de uitleg van het begrip 'bouwwerk' in de Wabo eveneens aansluiting te zoeken bij de hiervoor weergegeven definitie uit de bouwverordening."

In de zojuist genoemde uitspraak was een net aan de orde dat met staaldraden over een achtertuin was gespannen, waarbij die staaldraden met nagels waren bevestigd aan een woning en een schuur op het perceel van de betrokkene. Anders dan de Rechtbank Utrecht oordeelde de Afdeling hier dat het wel degelijk een bouwwerk betrof, waartegen het gemeentebestuur bestuursrechtelijk handhavend op had

moeten treden. (Kennelijk was hier geen sprake van een concreet uitzicht op legalisatie of een omgevingsvergunningvrije bouwactiviteit als bedoeld in het Bor.)

2. In de onderhavige uitspraak die nog onder het 'oude' recht en niet onder het regime van de Wabo is geweest, overweegt de Afdeling eveneens dat voor de betekenis van het begrip 'bouwwerk' aansluiting kan worden gezocht bij de in de modelbouwverordening daarvan gegeven definitie (zie: art. 1.1 lid 1 MBV 1992). In eerdere rechtspraak maakte de Afdeling op dit punt nog een tussenstap in haar overweging. Doorgaans overwoog zij tevens dat voor de uitleg van het begrip het spraakgebruik richtinggevend dient te zijn, waarbij vervolgens aansluiting kan worden gezocht bij de definitie in de modelbouwverordening (zie bijv. ABRvS 4 mei 2005, *Gst.* 2005/162, m.nt. J.M.H.F. Teunissen en ABRvS 24 maart 2004, *Gst.* 2004/90, afl. 7208, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en J.M.H.F. Teunissen). De Afdeling heeft haar 'standaardoverweging' op dit punt wellicht ingekort, aangezien zij in eerdere uitspraken (zulks onder verwijzing naar haar uitspraak van 17 oktober 2001, *Gst.* 2002/11, afl. 7172, m.nt. A.G.A. Nijmeijer) al overwoog dat 'bij herhaling' aansluiting is gezocht bij de in de modelbouwverordening gegeven definitie van het begrip 'bouwwerk' en dat zij wellicht daarom de expliciete verwijzing naar het spraakgebruik – vanwege die duidelijke vaste rechtspraak op dit punt – niet meer nodig vindt (vgl. ABRvS 18 april 2012, *BR* 2012/109, m.nt. P.M.J. de Haan).

3. De gemeentelijke wetgever heeft zich bij gebreke van een formeel wettelijke definitie van het begrip 'bouwwerk' geroepen gevoeld om (in medebewind) zelf een omschrijving van het begrip neer te leggen in de modelbouwverordening. De medebewindwetgever heeft de gemeentelijke wetgever daartoe overigens geen uitdrukkelijke bevoegdheid toegekend, zodat er hier geen sprake kan zijn van een juridisch bindende omschrijving van een wettelijk begrip. Anders zou de gemeentelijke wetgever het in de hand hebben om via de begripsomschrijving van 'bouwwerk' de reikwijdte van de Woningwet (thans de Wabo) – denk met name aan het wettelijk verbod om te bouwen zonder vergunning – te bepalen. Reeds bij ARRvS 28 maart 1979, *Gst.* 1979/6, afl. 6587, m.nt. van P. van Zanten (Abcoude) en ABRvS 13 mei 1996, *Gst.* 1997/7, afl. 7055, m.nt. J.M.H.F. Teunissen (Maastricht) werd dan ook de stelling dat de inhoud van het begrip 'bouwwerk' niet kan worden bepaald door een begripsomschrijving in de bouwverordening als 'op zichzelf juist' aangemerkt. Daaraan voegde de Afdeling evenwel toe dat deze begripsomschrijving 'die haar waarde hieraan ontleent dat zij in de praktijk goed hanteerbaar is gebleken, zich niet verwijderd van wat in het spraakgebruik onder een 'bouwwerk' wordt verstaan'. Er mag volgens de Afdelingsuitspraak inzake Abcoude van deze omschrijving worden uitgegaan, niet omdat de gemeenteraad daartoe een bevoegdheid heeft, maar omdat die omschrijving correspondeert met het spraakgebruik. Daarom stellen wij ook voor dat de Afdeling volledigheidshalve deze juiste zienswijze in haar motivering blijft betrekken en op dit punt haar overweging niet inkort. Dat neemt trouwens niet weg dat de definiëring van zo'n kernbegrip ons inziens in de formele

wet thuishoort (Woningwet of Wabo/Bor). In dit verband merken wij nog op dat ook de bestemmingsplanwetgever ons inziens geen (van bovenstaande definitie) afwijkende omschrijving van het begrip 'bouwwerk' mag formuleren (vgl. ABRvS 27 april 2011, AB 2011/168, m.nt. T.E.P.A. Lam). Als de Afdeling daarvoor wel ruimte lijkt te zien, achten wij dat niet juist. Niet alleen via 'lagere' gemeentelijke regels van een bestemmingsplan of een beheersverordening kan het toepassingsbereik van de 'hogere' formele wet niet worden opgerekt, maar dat geldt bijv. ook voor provinciale inpassingsplannen of provinciale ruimtelijke verordeningen.

4. Uit de definitie van art. 1.1 lid 1 MBV 1992 zijn vier cumulatieve vereisten te ontleden, wil een bepaald object aangemerkt kunnen worden als een 'bouwwerk'. Het moet gaan om: 1. een constructie; 2. van enige omvang; 3. direct of indirect met de grond verbonden; 4. bedoeld om te plaatsen te functioneren. Met name dat laatste vereiste van het 'plaatsgebonden karakter' heeft tot veel rechtspraak geleid (zie voor een overzicht daarvan: J.M.H.F. Teunissen onder ABRvS 29 januari 1998, Gst. 1998/5, afl. 7084 en P.J.J. van Buuren e.a. Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, 8e druk, Deventer: Kluwer 2010, p. 167/169). De rechtspraak omtrent het begrip 'bouwwerk' is ook sterk casuïstisch. De Afdeling heeft in de onderhavige uitspraak geoordeeld dat deze mobiele puinbreker geen bouwwerk was. De desbetreffende machine vertoonde veel gelijkenis met een graafmachine op rupsbanden en werd voor en na eigen gebruik telkens uit en in een loods gereden, waar zij was gestald. Ook de aard van de inrichting speelde een rol: bij een grondverzet- en verhuurbedrijf plegen de machines te worden verplaatst en niet uitsluitend op één plek te worden ingezet. Aan het vereiste van de plaatsgebondenheid werd hier dus niet voldaan. Eerder had de Afdeling een mobiele puinbreker wél als een bouwwerk aangemerkt (ABRvS 24 maart 2004, Gst. 2004/90, afl. 7208, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en J.M.H.F. Teunissen). De puinbreekinstallatie die daar aan de orde was, bestond uit een kraan, een breker, een zeef en silo's die onderling met transportbanden waren verbonden. De constructie was geplaatst op poten, behalve de puinbreker die op het onderstel van een aanhangwagen van een vrachtauto was geplaatst. De Afdeling lijkt hierbij een kennelijke bedoeling van plaatsgebondenheid te hebben aangenomen (vgl. bijv. ABRvS 17 oktober 2001, Gst. 2002/11, afl. 7172, m.nt. A.G.A. Nijmeijer). Daarbij zal zij ook naar de constructieve en functionele onderlinge verbanden binnen de totale installatie hebben gekeken, waarbij de mobiele puinbreker niet op zichzelf is beschouwd en waaruit eveneens volgt dat de machine gedurende een langere periode op één plaats zal zijn (vgl. bijv. ABRvS 3 november 2010, AB 2011/120, m.nt. T.E.P.A. Lam en zie over een 'afhankelijke functie': ABRvS 4 mei 2005, Gst. 2005/162, m.nt. J.M.H.F. Teunissen). Dat de mobiele puinbreker zou kunnen worden losgekoppeld of losgeschroefd, zou volgens ons niet hebben afgedaan aan het plaatsgebonden karakter van die installatie (zie bijv. ABRvS 18 april 2012, BR 2012/109, m.nt. P.M.J. de Haan en ABRvS 1 februari 2012, BR 2012/57, m.nt. E.T. De Jong).

5. Tot slot nog een paar interessante uitspraken over het al dan niet plaatsgebonden zijn van een verrijdbare

landbouwwagen met een daarop geplaatst reclamebord, een verrijdbare afvalcontainer, een hijskraan, een vrachtwagen en een SRV-wagen: ARRvS (vz.) 13 november 1991, Gst. 1993/5, afl. 6960, m.nt. J.M.H.F. Teunissen (Duiven); ABRvS 29 januari 1998, Gst. 1998/5, m.nt. J.M.H.F. Teunissen (Amsterdam) en ABRvS 9 juli 1998, Gst. 1999/8, m.nt. J.M.H.F. Teunissen (Hendrik-Ido-Ambacht); ABRvS 28 november 2007, nr. 200702928/1 (Reusel-de Mierden); ABRvS 4 april 2007, BR 2007/138, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; ABRvS 17 mei 2006, Gst. 2006/101, afl. 7255, m.nt. A.G.A. Nijmeijer (Eersel).

In de uitspraak van 4 april 2007 werd een vrachtwagen op een grasveld in verband met de opslag van stro als plaatsgebonden en daarmee als bouwwerk gekwalificeerd.

In de uitspraak van 17 mei 2006 werd een SRV-wagen die door een politiehondenvereniging *incidenteel* als schuilplaats tijdens regenbuien werd gebruikt, *niet* aangemerkt als een bouwwerk. Gelet op dat slechts incidentele gebruik kon niet worden gesproken van een primair plaatsgebonden karakter van de bestemming van de wagen ten behoeve van een gebruik als schuilplaats.