

Handhaving. Vakantiepark. Geen definitiebepaling van perceel in het Bor. Stolpboerderij geen hoofdgebouw. Recreatiewoningen geen bijbehorende bouwwer...

ABRvS 18-05-2022, ECLI:NL:RVS:2022:1437, m.nt. J.G. Bos & P.C.M. Heinen

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

18 mei 2022

Magistraten

Mr. R. Uylenburg

Zaaknummer

202104168/1/R1

Noot

J.G. Bos & P.C.M. Heinen

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS656041:1

Vakgebied(en)

Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning

Bouwrecht / Bouwen

Omgevingsrecht / Handhaving

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2022:1437, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18-05-2022

Wetingang

(Art. 2.1 lid 1 onder a Wabo; art. 1 en 2 onderdeel 3 onder f bijlage II Bor)

Essentie

Handhaving. Vakantiepark. Geen definitiebepaling van perceel in het Bor. Stolpboerderij geen hoofdgebouw. Recreatiewoningen geen bijbehorende bouwwerken. Berging met veranda niet vergunningvrij. (Texel)

Samenvatting

Gelet op de omschrijving van hoofdgebouw in artikel 1 van bijlage II van het Bor is een hoofdgebouw een 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. Gelet op artikel 37.1, aanhef, onder a en b, van de planregels zijn naar het oordeel van de Afdeling de recreatiewoningen, en dus niet de stolpboerderij, noodzakelijk voor verwezenlijking van de bestemming "Recreatie – verblijfsrecreatieve terreinen". De rechtbank heeft dus ten onrechte de stolpboerderij als hoofdgebouw aangemerkt. Dat de stolpboerderij er als eerste stond en daarmee volgens partijen het oorspronkelijke hoofdgebouw was, maakt dat, wat daar ook van zij, gezien de omschrijving van hoofdgebouw in artikel 1 van bijlage II van het Bor, niet anders. De recreatiewoningen zijn daarom geen bijbehorende bouwwerken bij de stolpboerderij.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en enkelvoud: [appellant]), beiden wonend te De koog, gemeente Texel, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 17 mei 2021 in zaak nr. 20/2563 in het geding tussen:

[appellant]
en
het college van burgemeester en wethouders van Texel.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 6 november 2019 heeft het college aan [appellant] een last opgelegd met een dwangsom van € 25.000,00 ineens om alle bouwwerkzaamheden aan de gebouwen op het perceel T3388 en T3389 (lokaal bekend: [locatie]) met onmiddellijke ingang te (doen) staken en gestaakt te houden.

Bij besluit van 17 maart 2020 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 17 mei 2021 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 januari 2022. [appellant A] en [appellant B], bijgestaan door mr. M.L.M. Frantzen, advocaat te Amstelveen, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.D. Kooistra, hebben allen via een videoverbinding deelgenomen aan de zitting.

Overwegingen

Inleiding

1.

[appellant] exploiteert het [vakantievillapark] aan de [locatie]. Op het vakantiepark staan 11 recreatiewoningen en een stolpboerderij die dient als bedrijfswoning met een aangebouwde receptie. Ten behoeve van de bedrijfswoning heeft [appellant] ten zuiden van de stolpboerderij een losstaande berging met veranda gebouwd van ongeveer 48 m2.

2.

Tijdens de bouw van de berging met veranda is door een toezichthouder van de gemeente geconstateerd dat de berging met veranda in strijd met artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) zonder omgevingsvergunning werd opgericht. De mogelijkheden om op het perceel vergunningvrij te bouwen, waren volgens het college al volledig benut. Het college heeft daarom bij besluit van 6 november 2019 [appellant] een last opgelegd om de bouwactiviteiten die in strijd met artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo worden verricht te staken en gestaakt te houden. Niet in geschil is dat de berging met veranda in strijd met het geldende bestemmingsplan "Buitengebied Texel 2013" buiten het bouwvlak wordt gebouwd. Volgens [appellant] mocht de berging met veranda echter vergunningvrij worden opgericht op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Het college stelt zich onder verwijzing naar het advies van de bezwaarschriftencommissie van 22 januari 2020 op het standpunt dat het maximale oppervlakte van 150 m2 aan bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 3, aanhef en onder f, onder 3o van bijlage II van het Bor, al is bereikt, omdat de recreatiewoningen op de kadastrale percelen 3095, 3096, 3097 en 3098, volgens het college (ook) bijbehorende bouwwerken bij het hoofdgebouw (de stolpboerderij) zijn. De recreatiewoningen tellen volgens het college daarom mee bij de vraag of het maximum oppervlak van 150 m2 uit artikel 2, aanhef, onderdeel 3, aanhef en onder f, onder 3o van bijlage II van het Bor wordt overschreden. Reden waarom het college het bezwaar van [appellant] bij besluit van 17 maart 2020 ongegrond heeft verklaard. Tegen dat besluit heeft [appellant] beroep ingesteld bij de rechtbank.

Aangevallen uitspraak

3.

De rechtbank heeft als uitgangspunt aangenomen dat de stolpboerderij als hoofdgebouw aangemerkt dient te worden. Het college stelt volgens de rechtbank verder terecht dat de recreatiewoningen bijbehorende bouwwerken zijn als omschreven in artikel 1 aanhef van bijlage II van het Bor bij het hoofdgebouw de stolpboerderij, omdat tussen de recreatiewoningen en de stolpboerderij sprake is van functionele verbondenheid. Het gevolg hiervan is volgens de rechtbank dat het bouwoppervlak van de recreatiewoningen meetelt in de berekening voor artikel 2, aanhef, onderdeel 3, aanhef en onder f, onder 3o van bijlage II van het Bor. Volgens de rechtbank wordt het maximale te bebouwen oppervlakte van het bebouwingsgebied van 150 m2 al bereikt met de recreatiewoningen, zodat de berging met veranda alleen al daarom niet vergunningvrij gebouwd kan worden. Er is dus ook volgens de rechtbank een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, omdat gebouwd is zonder omgevingsvergunning. De rechtbank heeft het beroep van [appellant] om die reden

ongegrond verklaard.

Toetsingskader

4.

De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage. Die bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Hoger beroep

5.

[appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college bevoegd is over te gaan tot handhaving, omdat de bouw van de veranda met berging volgens hem geen overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo oplevert. [appellant] voert aan dat de recreatiewoningen niet als bijbehorende bouwwerken bij (het hoofdgebouw) de stolpboerderij zijn aan te merken, omdat deze daarmee niet functioneel verbonden zijn. De recreatiewoningen zijn volgens [appellant] zelfstandig functionerende gebouwen. In dit verband trekt hij, kort gezegd, de vergelijking met de mantelzorgwoning. Volgens [appellant] moet bij de beoordeling of het maximaal vergunningvrij te bebouwen oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken als bedoeld in artikel 2, aanhef, onderdeel 3, aanhef en onder f, onder 3o van bijlage II van het Bor wordt overschreden, alleen gekeken worden naar de veranda met berging. De rechtbank heeft dit miskend, aldus [appellant].

5.1.

[appellant] en het college zijn verdeeld over het antwoord op de vraag of de berging/veranda vergunningvrij mocht worden opgericht op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 3, onder f, onder 3o van bijlage II van het Bor. Aan deze verdeeldheid ligt ten grondslag hun verschil van mening over het antwoord op de vraag of de recreatiewoningen bijbehorende bouwwerken zijn als omschreven in bijlage II van het Bor. Een bijbehorend bouwwerk wordt in artikel 1 van bijlage II van het Bor omschreven als een 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. Gelet op deze omschrijving is van belang of de recreatiewoningen functioneel verbonden zijn met een op hetzelfde perceel staand hoofdgebouw. De Afdeling zal daarom eerst beoordelen of de recreatiewoningen en de stolpboerderij op hetzelfde perceel staan.

5.2.

Het Bor kent geen definitiebepaling van "perceel". Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (vergelijk bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 15 mei 2013 ECLI:NL:RVS:2013:CA0146, r.o. 2.1 en 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:587) is voor de beantwoording van de vraag of percelen als één perceel in de zin van het Bor moeten worden aangemerkt, de feitelijke actuele situatie van belang, waaronder de inrichting en wijze van gebruik van de gronden. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank terecht ervan uitgegaan dat het gehele vakantiepark, de gronden in het bestemmingsvlak met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie terreinen", bestaande uit de percelen met de kadastrale nummers 3388 en 3389 met daarop de stolpboerderij, alsmede nummers 3095, 3096, 3097 en 3098 met daarop de recreatiewoningen, moet worden aangemerkt als één perceel als bedoeld in het Bor. Het vakantiepark, inclusief de stolpboerderij, onderscheidt zich namelijk in het landschap doordat het omheind is met struiken. Het vakantiepark is vanaf de Pontweg bereikbaar via de in-/uitrit die leidt naar de centrale parkeerplaats van het vakantiepark en via de in-/uitrit die leidt naar de stolpboerderij met daarin de receptie. En recreanten kunnen de receptie vanaf de parkeerplaats ook lopend via het vakantiepark bereiken (en omgekeerd).

5.3.

Vervolgens is de vraag aan de orde of de recreatiewoningen functioneel verbonden zijn met een hoofdgebouw op dit perceel. Gelet op de omschrijving van hoofdgebouw in artikel 1 van bijlage II van het Bor is een hoofdgebouw een 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. Gelet op artikel 37.1, aanhef, onder a en b, van de planregels zijn naar het oordeel van de Afdeling de recreatiewoningen, en dus niet de stolpboerderij, noodzakelijk voor verwezenlijking van de bestemming "Recreatie - verblijfsrecreatieve terreinen". De rechtbank heeft dus ten onrechte de stolpboerderij als hoofdgebouw aangemerkt. Dat de stolpboerderij er als eerste stond en daarmee volgens partijen het oorspronkelijke hoofdgebouw was, maakt dat, wat daar ook van zij, gezien de omschrijving van hoofdgebouw in artikel 1 van bijlage II van het Bor, niet anders. De recreatiewoningen zijn daarom geen bijbehorende bouwwerken bij de stolpboerderij.

5.4.

Wat betekent dit nu voor het antwoord op de vraag of de losstaande berging met veranda vergunningvrij kan worden

gebouwd? Daargelaten of deze zelf bijbehorende bouwwerken of een uitbreiding daarvan zijn, is de conclusie dat deze niet op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 3, onder f, onder 3o van bijlage II van het Bor vergunningvrij kan worden opgericht, omdat het maximum van 150 m² aan bijbehorende bouwwerken, gezien de omvang van de stolpboerderij, al wordt gehaald. De Afdeling komt met het vorenstaande dan ook tot dezelfde conclusie als de rechtbank, zij het met verbetering van de gronden: de berging met veranda mocht niet met toepassing van artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II van het Bor vergunningvrij worden opgericht. Gelet hierop was het college ten tijde van het besluit van 6 november 2019 bevoegd om handhavend op te treden tegen het bouwen van de berging/veranda zonder een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

Het betoog van [appellant] slaagt niet.

Conclusie

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, zij het met verbetering van gronden waarop deze rust.

Proceskosten

Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: J.G. Bos & P.C.M. Heinen^[1]

Naschrift

1.

Hoewel deze zaak in twee instanties is afgedaan door een enkelvoudige kamer, biedt de uitspraak voldoende stof voor een naschrift. Want het kan best lastig zijn de limiet vast te stellen voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken op een perceel. Deze uitspraak onderstreept dat de juridische werkelijkheid daarvoor bepalend is en niet de feitelijke beleving van betrokkenen. De kern van dit naschrift gaat daarom over de vraag wanneer er sprake is van een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk als bedoeld in art. 2 lid 3 sub f bijlage II Bor. Daarnaast besteden wij kort aandacht aan het procesbelang en de Omgevingswet.

2.

De zaak speelt zich af op een vakantiepark op Texel. Het park is voorzien van elf recreatiewoningen en een stolpboerderij. Stolpboerderijen zijn meestal forse boerderijen die vroeger meerdere functies hadden. In dit geval is dat ook zo. Het westelijk deel van de stolpboerderij bestaat uit een bedrijfswoning. Het oostelijk deel van de stolpboerderij bevat de receptie alsmede het kantoor voor het achtergelegen recreatieterrein. Ten behoeve van de stolpboerderij bouwt de exploitant een losstaande berging met veranda van ca. 48 m², zonder omgevingsvergunning. De berging met veranda zou vergunningvrij zijn op grond van art. 2 lid 3 bijlage II Bor. De exploitant meent dat aan de voorwaarden van dit artikel is voldaan, waaronder het vereiste dat het aantal bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied maximaal 150 m² bedraagt (art. 2 lid 3 sub f onder 3° bijlage II Bor). Maar het college van burgemeester en wethouders van Texel denkt daar anders over. De maximale oppervlakte van 150 m² is al bereikt door de recreatiewoningen, omdat het college die als bijbehorende bouwwerken aanmerkt. Het college legt daarom een last onder dwangsom op. Het daartegen gemaakte bezwaar verklaart het college ongegrond.

3.

De rechtbank volgt het college. Evenals het college beschouwt de rechtbank de recreatiewoningen als bijbehorende bouwwerken en de stolpboerderij als het hoofdgebouw. Hierbij overweegt de rechtbank dat de stolpboerderij en de recreatiewoningen zich op hetzelfde perceel bevinden, dat volgens het geldende bestemmingsplan Buitengebied Texel 2013 de bestemming 'Recreatie – Verblijfsrecreatieve terreinen' heeft. Aldus zijn de recreatiewoningen functioneel verbonden met de stolpboerderij en is voldaan aan de definitie van 'bijbehorend bouwwerk' in art. 1 lid 1 bijlage II Bor. Dit

oordeel strandt bij de Afdeling.

4.

Gelet op het procesbelang lijkt nog interessant dat volgens de rechtbankuitspraak het college voorafgaand aan de beslissing op bezwaar een omgevingsvergunning heeft verleend voor de berging met veranda, wat de vraag oproept of er nog belang bestaat bij het voeren van de procedure (vgl. ABRvS 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:326, AB 2021/214, m.nt. T.N. Sanders). De rechtbank beantwoordt deze vraag bevestigend. Er is procesbelang, omdat de exploitant stelt schade te hebben geleden door de bouwstop en mogelijk een verzoek om schadevergoeding wil indienen. Deze overweging is in lijn met heersende jurisprudentie (ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2362; ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2610). Let wel, het enkel stellen van schade is onvoldoende. Tot op zekere hoogte zal aannemelijk moeten worden gemaakt dat de gestelde schade daadwerkelijk én als gevolg van de bestuurlijke besluitvorming is geleden (ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:593). Kennelijk is aan die eis voldaan, aangezien de Afdeling hieraan verder geen overwegingen wijdt.

5.

Dan de hoofdmoot van de uitspraak: wat is het bijbehorend bouwwerk? Want voor een bijbehorend bouwwerk gelden vrijstellingsregels (verruimd bij *Stb.* 2014, 333). Een bijbehorend bouwwerk is in art. 1 lid 1 bijlage II Bor gedefinieerd als: “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”. Hoofdbestanddeel van deze definitie is dus het hoofdgebouw. Een hoofdgebouw is in hetzelfde artikel gedefinieerd als: “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”. De rechter dient zelf vast te stellen wat het hoofdgebouw is. In deze zaak lijkt dit niet gebeurd. De rechtbank volstaat namelijk met de overweging dat tussen partijen niet in geschil is dat de gehele stolpboerderij als hoofdgebouw dient te worden aangemerkt (r.o. 4.4). De Afdeling wijst daar subtiel op door te overwegen dat de rechtbank “als uitgangspunt heeft aangenomen” dat de stolpboerderij het hoofdgebouw is (r.o. 3). Zelfstandig komt de Afdeling tot het oordeel dat de rechtbank de stolpboerderij ten onrechte als hoofdgebouw heeft aangemerkt. Daarvoor kijkt de Afdeling naar het eerste deel van de definitie van hoofdgebouw, te weten: zijn de recreatiewoningen of is de stolpboerderij “noodzakelijk voor de verwezenlijking” van de bestemming? Het antwoord op deze vraag vindt de Afdeling aan de hand van de geldende planregels. Daarin staat dat de voor Recreatie – Verblijfsrecreatieve terreinen aangewezen gronden zijn bestemd voor: “a. recreatief verblijf (...); b. wonen ten behoeve van de recreatieve bestemming; c. gebouwen en overkappingen ten dienste van het recreatieverblijf zoals (...) recepties” (art. 37.1 van de planregels). Op basis hiervan oordeelt de Afdeling dat de recreatiewoningen, en niet de stolpboerderij, noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de bestemming. De recreatiewoningen zijn daarom geen bijbehorende bouwwerken bij de stolpboerderij. A.G.A. Nijmeijer acht het niet volstrekt onbegrijpelijk dat de rechtbank de stolpboerderij als hoofdgebouw heeft aangemerkt (zie zijn noot bij deze uitspraak in *TBR* 2022/80). De ruimte voor dit standpunt zou kunnen schuilen in de bestemming (verblijfsrecreatieve terreinen) en mogelijk nog hierin, dat voor de toegang tot en het gebruik van het recreatieterrein een receptie c.a. nodig is. Feitelijk beleefden partijen dat ook zo. Zij voerden aan dat de stolpboerderij er als eerste stond en daarmee het oorspronkelijke hoofdgebouw was. Maar dat doet er niet toe, aldus de Afdeling. Bepalend is de definitie van hoofdgebouw en daarmee de bestemming. Volgens de planregels staat het recreatief verblijf bij de gronden voorop. Een receptie is daaraan volgens die regels ondergeschikt. Dit brengt volgens ons tevens mee dat het hoofdgebouw op een perceel kan ‘verplaatsen’ naargelang de bestemming die de grond heeft. Wat eerst een hoofdgebouw was, kan dus later een bijbehorend bouwwerk worden.

6.

De Afdeling zegt niet uitdrukkelijk welke bouwwerken nu hoofdgebouw en bijbehorend bouwwerk zijn. Dat is wel af te leiden uit de uitspraak. De Afdeling overweegt onder 5.4 immers dat het maximum van 150 m² aan bijbehorende bouwwerken al wordt gehaald “gezien de omvang van de stolpboerderij”. De stolpboerderij is dus het bijbehorend bouwwerk. Dit betekent automatisch dat de recreatiewoningen ‘hoofdgebouw’ zijn. Want zonder hoofdgebouw geen bijbehorend bouwwerk. Hieruit lijkt te volgen dat op één perceel, zoals bedoeld in art. 1 lid 1 bijlage II Bor, meerdere hoofdgebouwen kunnen staan. De verschillende kadastrale percelen waarop de stolpboerderij en de recreatiewoningen staan vormen immers één perceel. Dat heeft de Afdeling onder 5.2 – onder verwijzing naar vaste jurisprudentie – overwogen. Daarentegen lijkt art. 1 lid 1 bijlage II Bor strikt genomen tot een keuze te verplichten. Ook volgens de toelichting bij dit artikel geldt als uitgangspunt dat zich op een perceel nooit meer dan één hoofdgebouw bevindt (*Stb.* 2010, 143, p. 135). Als er meer gebouwen op een perceel zijn, is het hoofdgebouw – volgens de definitie van bijbehorend bouwwerk – het gebouw dat, gelet op de bestemming, het belangrijkste is. Maar gelet op de bestemming, kan tussen de elf recreatiewoningen moeilijk worden uitgemaakt welke woning het belangrijkste is. De Afdeling laat dit in het midden. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wabo heeft de Afdeling wel aangenomen dat zich meerdere hoofdgebouwen op een perceel kunnen bevinden (zie A.G.A. Nijmeijer in T&C Wabo, art. 1 bijlage II Bor, aant. 2 onder f, uitspraken van 21 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8412, en 25 november

2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK4376, Gsf. 2010/59, m.nt. A.G.A. Nijmeijer). De Afdeling oordeelde toen dat de planvoorschriften mogelijk maken dat zich op één bouwperceel twee hoofdgebouwen met gescheiden functies bevinden. Bij het vakantiepark gaat het echter om een andere situatie. De recreatiewoningen hebben dezelfde functie. En in art. 1.67 van de planregels is het hoofdgebouw gedefinieerd als “een gebouw, dat op een bouwperceel door zijn constructie, afmetingen of functie als belangrijkste bouwwerk valt aan te merken en waarin de hoofdfunctie ingevolge de bestemming is of wordt ondergebracht”. De Afdeling heeft eerder bij een soortgelijke omschrijving van ‘hoofdgebouw’ geoordeeld dat slechts één gebouw op een bouwperceel als belangrijkste bouwwerk, en dus als hoofdgebouw, kan worden aangemerkt (zie ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:497). De genoemde uitspraak van 21 november 2007 deed daaraan niets af, aldus de Afdeling. Gelet op de overwegingen van de Afdeling onder 5.2, zal ook sprake zijn van één bouwperceel als bedoeld in art. 1.67 van de planregels (vgl. ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:930). Als gezegd, is het aanwijzen van het hoofdgebouw onder de recreatiewoningen niet eenvoudig. In zo'n geval zit er ruimte in de uitspraak van de Afdeling van 18 mei 2022 – mogelijk in afwijking van de uitspraak van 22 februari 2017 – om de recreatiewoningen als hoofdgebouwen aan te merken. Voor de uitkomst van deze zaak was een precieze vaststelling van het hoofdgebouw niet nodig. De Afdeling kon de zaak afdoen, omdat het maximum van 150 m² door de stolpboerderij was bereikt.

7.

Toch bevredigt deze Afdelingsuitspraak niet helemaal. Enerzijds is de stolpboerderij niet aan te merken als het hoofdgebouw. Anderzijds blijft de vraag hangen of de elf recreatiewoningen niet alle als hoofdgebouwen op het bewuste perceel beschouwd mogen worden. De Afdeling lijkt immers in andere uitspraken wel ruimte te zien voor meer dan één hoofdgebouw binnen een perceel. Zou ook nog anders gedacht kunnen worden? Namelijk dat de elf recreatiewoningen mogelijk als complex gezamenlijk en als zodanig als één hoofdgebouw binnen het perceel gekwalificeerd zouden kunnen worden (zie in dezelfde zin A.G.A. Nijmeijer in zijn noot bij deze uitspraak in *TBR* 2022/80).

8.

Als deze zaak onder de Omgevingswet was behandeld, was de uitkomst waarschijnlijk niet anders geweest. De regels voor de maximale oppervlakte van bijbehorende bouwwerken zijn (vooralsnog) niet wezenlijk veranderd. De systematiek is wel gewijzigd. Waar nu art. 2 bijlage II Bor direct de categorieën gevallen aanwijst, waarin voor bouwactiviteiten én planologische gebruiksactiviteiten geen omgevingsvergunning is vereist, is onder de Omgevingswet een knip gemaakt tussen het bouwdeel en het ruimtelijk deel. Voor beide delen moet een vrijstellingsmogelijkheid worden onderzocht. Het bouwdeel staat in art. 2.25 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het ruimtelijk deel staat in hoofdstuk 22 Bruidsschat omgevingsplan. De Bruidsschat bevat algemene rijksregels – zoals bepalingen uit het Bor – die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch overgaan naar het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Zo is gewaarborgd dat elke gemeente bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ten minste geldige algemene ruimtelijke regels heeft. De definities van ‘bijbehorend bouwwerk’ en ‘hoofdgebouw’ zijn opgenomen in bijlage I, onder A, Bbl. Deze definities zijn van toepassing op hoofdstuk 22 Bruidsschat (art. 1.1 Bruidsschat). De omschrijving van ‘bijbehorend bouwwerk’ is nagenoeg gelijk gebleven. De definitie van ‘hoofdgebouw’ is wel anders geformuleerd, maar bevat geen wezenlijke verandering. Dat is ook de bedoeling volgens de toelichting (*Stb.* 2020, 400, p. 1532). Verder zijn de voorwaarden voor het bepalen van de vergunningvrije maximale oppervlakte van bijbehorende bouwwerken – in art. 2.25Bbl en art. 22.27 en 22.36 Bruidsschat – niet wezenlijk veranderd (vergelijk *Stb.* 2020, 400, p. 847). Ook onder de Omgevingswet zouden we dus met deze uitspraak overweg kunnen. Op den duur zou dit echter anders kunnen worden, wanneer gemeenten aan de slag gaan met het definitief maken van hun omgevingsplannen (meer hierover: J.H.G. van den Broek, *Handboek Omgevingswet in de praktijk*, Deventer: Kluwer 2021, p. 181 e.v.). Dan kunnen zij besluiten het tijdelijk deel van het omgevingsplan, waarin de ruimtelijke vrijstellingsmogelijkheden staan, te wijzigen. Gemeenten zouden hierdoor bijvoorbeeld paal en perk kunnen stellen aan het volbouwen van achtertuinen.

Voetnoten

[1]

J.G. Bos en P.C.M. Heinen zijn verbonden aan De Kempener Advocaten N.V. te Arnhem.