

Gst. 2025/28: Relativiteit. Normen Bouwbesluit strekken ook tot bescherming veiligheid mensen in gebouwen op belendende percelen. (Alphen aan den Rijn)

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum: 2024-10-23
Magistraten: Mr. A ten Veen
Zaaknummer: 202206116/1/R3
Annotator: N.D. Niederer
JCDI: JCDI:BSD1579:1
Vakgebied(en): Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning
Vakgebied(en): Bouwrecht / Aanneming
Vakgebied(en): Bouwrecht / Algemeen
Vakgebied(en): Bestuursprocesrecht / Beroep
Samenvatting: ABRvS 23-10-2024, ECLI:NL:RVS:2024:4265, m.nt. N.D. Niederer

Wetingang: (Art. 8:69a Awb)

Essentie

Relativiteit. Normen **Bouwbesluit** strekken ook tot bescherming veiligheid mensen in gebouwen op belendende percelen. (Alphen aan den Rijn)

Samenvatting

Naar het oordeel van de Afdeling kan het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb in dit geval niet aan appellant worden tegengeworpen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de bouwtechnische normen van het **Bouwbesluit 2012** niet alleen strekken tot de bescherming van de veiligheid van de mensen in het desbetreffende bouwwerken, maar ook tot de bescherming van de veiligheid van mensen in gebouwen op belendende percelen als het gaat om constructieve veiligheid, branddoorslag of -overslag. De kas en het waterbassin zijn op een afstand van ongeveer 4 m van de foliekas van appellant gerealiseerd. De afstand van de kas en het waterbassin tot de schuur van appellant bedraagt ongeveer 35 m respectievelijk 6 m. Aangezien het hier gaat om relatief korte afstanden, is de Afdeling van oordeel dat de normen van het **Bouwbesluit 2012** niet aangemerkt kunnen worden als normen die kennelijk niet strekken tot het veiligheidsbelang van appellant. Dit heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats] (Duitsland),

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 8 september 2022 in zaak nr. 21/2033 in het geding tussen:

[appellant],

en

het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 6 juli 2018 heeft het college aan Murbo Holding B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een kas, een waterbassin en het veranderen drie in- en uitritten op het perceel plaatselijk bekend Dijkgraafweg naast 23 in Hazerswoude-Dorp (hierna: het perceel).

Bij besluit van 11 december 2018 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 oktober 2020, **ECLI:NL:RBDHA:2020:11281**, heeft de rechtbank Den Haag het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit op bezwaar vernietigd voor zover dit ziet op de bouw van de kas en de realisatie van het waterbassin binnen drie meter van de zijdelingse perceelsgrens en het college opgedragen om een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

Bij besluit van 2 februari 2021 heeft het college het bezwaar van [appellant] tegen het besluit van 6 juli 2018 gegrond verklaard, dat besluit herroepen en de omgevingsvergunning opnieuw verleend.

Bij uitspraak van 8 september 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 juni 2024, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door R. Prins, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Murbo Holding B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1.

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 25 mei 2018. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2.

Murbo Holding B.V. heeft op 25 mei 2018 een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en veranderen van uitritten aangevraagd. Ten tijde van de besluiten kende het bestemmingsplan "Sierteeltgebied Hazerswoude-Dorp, eerste herziening" de bestemming "Agrarisch - Sierteelt" aan het perceel toe. Het college heeft bij besluit van 6 juli 2018 aan Murbo Holding B.V. een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen van een bouwwerk, handelen in strijd met de regels van een bestemmingsplan en het aanleggen of veranderen van drie uitritten. [appellant] is eigenaar van het perceel dat direct grenst aan de noordzijde van het perceel waarvoor de omgevingsvergunning is verleend. Zijn bezwaar tegen de omgevingsvergunning is bij het besluit van 11 december 2018 ongegrond verklaard.

Vervolgens heeft de rechtbank Den Haag het beroep van [appellant] tegen dat besluit in de uitspraak van 13 oktober 2020 gegrond verklaard, het besluit van 11 december 2018 vernietigd en het college opgedragen om een nieuw besluit op het bezwaar te nemen. In deze uitspraak heeft de rechtbank, kort gezegd, overwogen dat onvoldoende gemotiveerd was waarom de afwijking van het bestemmingsplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening én dat de kas als hoofdgebouw moet worden aangemerkt, wat tot gevolg heeft dat er niet met toepassing van de binnenplanse afwijkmogelijkheid van artikel 3.3.4 van de planregels kon worden afgeweken van artikel 3.2.2 van de planregels.

3.

Naar aanleiding van de opdracht van de rechtbank heeft het college de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) gevolgd, zoals in afdeling 3.3 van de Wabo is bepaald. Bij besluit van 2 februari 2021 heeft het college het besluit van 6 juli 2018 herroepen en de omgevingsvergunning opnieuw verleend.

4.

Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Hoger beroep

Beroepsgronden die zijn ingetrokken

5.

Op de zitting heeft [appellant] zijn beroepsgronden over de strijd met de bouwverordening en de soortenbescherming ingetrokken.

Niet eerder aangevoerde beroepsgronden

6.

[appellant] voert aan dat er niet voldaan is aan artikel 3.3.1, onder g, van de

planregels, omdat er geen advies over het landschappelijke inpassingsplan is, dat verschillende onderzoeksrapporten verouderd zijn, dat er geen omgevingsvergunning is verleend voor demping van de gronden en het aanleggen van elektra en leidingen en dat er in 2022 een woning is gebouwd voor arbeidsmigranten. Hij heeft dit niet eerder aangevoerd. In het omgevingsrecht kunnen beroepsgronden niet voor het eerst in hoger beroep worden aangevoerd. Een uitzondering wordt gemaakt als uitgesloten is dat andere belanghebbenden daardoor worden benadeeld. Die uitzondering doet zich bij deze beroepsgronden niet voor. De Afdeling zal deze beroepsgronden dus niet inhoudelijk bespreken.

Strijd met uitspraak van 13 oktober 2020

7.

[appellant] betoogt dat de rechtbank in de aangevallen uitspraak ten onrechte is afgeweken van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 13 oktober 2020. Hij voert aan dat deze uitspraak onherroepelijk is en er niet verzocht is om herziening van die uitspraak. Daarom had de rechtbank niet mogen afwijken van uitspraak van 13 oktober 2020, waarin is vastgesteld dat uit de aanvraag niet blijkt dat deze mede betrekking heeft op de bouw van een waterbassin én dat de kas zich binnen 3 m van de zijdelingse perceelsgrens, als bedoeld in de planregels, bevindt. Nu de aangevallen uitspraak op deze punten afwijkt van de uitspraak van 13 oktober 2020, moet deze worden vernietigd, aldus [appellant].

7.1.

Aan [appellant] moet worden toegegeven dat de rechtbank Den Haag in de eerste zin van overweging 5.1 van de uitspraak van 13 oktober 2020 op een stellige manier vaststelt dat "uit de aanvraag niet blijkt dat deze mede betrekking heeft op de realisatie van een waterbassin". Vervolgens gaat de rechtbank echter over tot de inhoudelijke beoordeling van de vraag of uit de besluiten van 6 juli 2018 en 11 december 2018 volgt op grond van welke afwegingen het college heeft besloten om het waterbassin, in afwijking van het bestemmingsplan, binnen drie meter van de perceelsgrens te vergunnen. De inhoudelijke behandeling van het betoog staat echter haaks op de constatering dat het waterbassin geen deel uitmaakt van de aanvraag. Als de rechtbank geheel overtuigd was dat het waterbassin geen deel uitmaakte van de aanvraag dan bestond er immers geen reden om daar een oordeel over te geven. Hoewel de eerste constatering dus erg stellig is geformuleerd, wordt deze door de rest van de overweging ingehaald. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de

rechtbank gelet op deze omstandigheden niet uitdrukkelijk en zonder voorbehoud geoordeeld dat het waterbassin geen onderdeel uitmaakt van de aanvraag.

De Afdeling is daarnaast van oordeel dat de rechtbank Den Haag in de uitspraak van 13 oktober 2020 niet uitdrukkelijk en zonder voorbehoud heeft geoordeeld dat de kas zich binnen 3 m van de zijdelingse perceelsgrens bevindt. De rechtbank heeft in overweging 6.1 van die uitspraak vastgesteld dat niet in geschil is dat de kas zich binnen 3 m van de zijdelingse perceelsgrens bevindt en daarmee duidelijk willen maken er daarom voor de rechtbank geen aanleiding bestaat om de juistheid van dit – op dat moment gedeelde – standpunt te beoordelen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding van het oordeel dat de aangevallen uitspraak in strijd is met uitdrukkelijk en zonder voorbehoud uitgesproken rechtsoordelen uit de uitspraak van 13 oktober 2020 van de rechtbank Den Haag.

Het betoog slaagt niet.

Détournement de procédure

8.

[appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college in strijd heeft gehandeld met het verbod op détournement de procédure, omdat er geen gebruik is gemaakt van de procedure die de meeste rechtsbescherming biedt. Daartoe voert hij aan dat het college heeft erkend dat er een procedure is gevolgd die minder rechtsbescherming biedt.

8.1.

De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant] zo, mede gezien het verhandelde ter zitting, dat de rechtbank heeft miskend dat het college het besluit van 2 februari 2021 niet met de juiste procedure heeft voorbereid.

8.2.

De Afdeling stelt vast dat de besluiten van 6 juli 2018 en 11 december 2018 waren voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure, omdat het college ten tijde van de besluitvorming in de veronderstelling was dat het bestemmingsplan

"Sierteeltgebied" een afwijkingsmogelijkheid bevatte waarmee een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo kon worden verleend.

Uit de uitspraak van 13 oktober 2020 blijkt dat het college echter erkend heeft dat de omgevingsvergunning slechts verleend kon worden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo en daarom op grond van artikel 3.10, eerste lid, onder a, van de Wabo ook toepassing gegeven had moeten worden aan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb.

8.3.

Zoals hiervoor in overweging 3 is weergegeven, heeft het college, naar aanleiding van de opdracht van de rechtbank, bij de voorbereiding van het besluit van 2 februari 2021 toepassing gegeven aan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Dit betekent dat het college het besluit van 2 februari 2021 met de juiste voorbereidingsprocedure heeft voorbereid.

Het betoog slaagt niet.

Afstand van de kas tot het zijdelingse perceel

9.

[appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de omgevingsvergunning niet in strijd met artikel 3.2.2, onder g, van de planregels is verleend. Hij voert aan dat onder "zijdelingse perceelsgrens" elke perceelsgrens, maar in ieder geval de oostelijke perceelsgrens aan de Dijkgraafweg, verstaan moet worden. Daarbij wijst hij erop dat het college bij het besluit van 11 december 2018 en bij de behandeling van het beroep van [appellant] tegen dat besluit zich op het standpunt heeft gesteld dat alle perceelsgrenzen als zijdelingse perceelsgrens aangemerkt moeten worden.

Daarnaast voert hij aan dat, als oostelijke perceelsgrens niet de zijdelingse perceelsgrens betreft, de verleende omgevingsvergunning van de aanvraag afwijkt voor zover het de uitritten betreft. Op het aanvraagformulier is namelijk aangevinkt dat gaat om uitritten op het zijerf.

9.1.

De Afdeling stelt vast dat het begrip "zijdelingse perceelsgrens" niet gedefinieerd is in het bestemmingsplan. Zoals de rechtbank heeft overwogen, dient er vanwege het woord "zijdelings" van uit worden gegaan dat alleen de perceelsgrenzen aan de zijanten daaronder kunnen worden begrepen. De perceelsgrenzen aan de voor- en achterzijde vallen daar dus niet onder.

De rechtbank heeft daarnaast terecht overwogen dat, om te bepalen wat de voorzijde van het perceel is, bepaald dient te worden wat de voorgevel van het hoofdgebouw – de kas – is. In artikel 1.86 van de planregels is bepaald dat de voorgevel de gevel van het hoofdgebouw is die door zijn aard, functie, constructie of uitstraling als belangrijkste gevel kan worden aangemerkt. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de oostelijke gevel van de kas in dit geval aangemerkt moet worden als de voorgevel, omdat deze gevel evenwijdig aan de Dijkgraafweg loopt en het perceel ook aan deze zijde wordt ontsloten. Dit betekent dat de noord- en zuidelijke perceelsgrenzen de zidelingse perceelsgrenzen zijn. Nu er tussen die perceelsgrenzen en de kas een afstand is van meer dan 3 m, is de omgevingsvergunning in zoverre niet in strijd met artikel 3.2.2, onder g, van de planregels verleend. De omstandigheid dat het college oorspronkelijk het standpunt heeft ingenomen dat alle perceelsgrenzen als zidelingse perceelsgrens moeten worden aangemerkt, doet daar niet aan af. Daarbij merkt de Afdeling ten overvloede op dat het college inmiddels heeft erkend dat dit standpunt onjuist was.

Anders dan [appellant] betoogt, betekent de voorgaande conclusie echter niet dat de omgevingsvergunning voor de uitritten afwijkt van de aanvraag. Het is juist dat in het aanvraagformulier is aangevinkt dat de uitritten op het zijerf aangelegd zullen worden. Op de tekening "A1 versie 3 tekening kas" die als bijlage was bij de aanvraag is gevoegd, is de ligging van de beoogde uitritten echter ingetekend. Daaruit blijkt dat de uitritten vanaf de oostelijke perceelsgrens richting het westen lopen en daarbij de voorgevelrooilijn van de kas passeren. Met de tekening is voldoende duidelijk dat de uitritten zijn vergund zoals zij zijn weergegeven op die tekening. De vraag of deze gronden geheel binnen het zijerf zijn gelegen, is niet van belang voor de beoordeling van de aanvraag. Artikel 2:12 van de Algemene Plaatselijke Verordening Alphen aan den Rijn 2014 en het onderliggende "Uitvoeringsbesluit uitwegen", die samen het toetsingskader vormen voor deze activiteit, maken namelijk geen onderscheid tussen een aanvraag voor een uitrit in het voor-, zij- of achtererf.

Het betoog slaagt niet.

Omgevingsvergunning wijkt af van de aanvraag

10.

[appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de omgevingsvergunning afwijkt van de aanvraag. Daartoe voert hij ten eerste aan de aanvraag geen betrekking heeft op het waterbassin. De bouwtekening van het waterbassin, op basis waarvan de rechtbank tot de conclusie komt dat het waterbassin wél is aangevraagd, maakt namelijk geen onderdeel uit van de aanvraag. Daarnaast zijn er alleen leges geheven voor de bouw van de kas. [appellant] stelt bovendien dat de tekeningen niet alle details bevatten die nodig zijn voor een zorgvuldige beoordeling. Zo ontbreken er details over onder andere het materiaalgebruik, de fundering, kabels, kleppen en de hoogte van het waterbassin.

Hij voert ten tweede aan dat de aanvraag evenmin ziet op de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan.

[appellant] voert ten derde aan dat het college, gelet op de onvolledige aanvraag en ontbrekende gegevens, Murbo Holding B.V. op grond van artikel 4:5 van de Awb in de gelegenheid had moeten stellen om de aanvraag aan te vullen. Door dit niet te doen en toch op de aanvraag te beslissen, heeft het college volgens [appellant] in strijd met artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo en artikel 4:5 van de Awb gehandeld.

10.1.

Het college kan in het stelsel van de Wabo alleen beslissen over een omgevingsvergunning als er een aanvraag voor die vergunning is gedaan. Uitgangspunt van de Wabo is namelijk dat de aanvrager bepaalt voor welke activiteiten hij een aanvraag indient en dus wat de omvang van het project is. Daar bestaat een uitzondering op, namelijk in de situatie als bedoeld in artikel 2.7 van die wet wanneer sprake is van onlosmakelijke samenhang met een niet aangevraagde activiteit.

10.2.

De Afdeling stelt vast dat op het aanvraagformulier van 25 mei 2018 niet is vermeld dat de aanvraag ook betrekking heeft op het waterbassin. Uit het aanvraagformulier blijkt echter wél dat de tekening "A1 versie 3 tekening kas" als bijlage was opgenomen. Deze tekening bevat een gekleurde plattegrond waar het waterbassin

met lengte- en breedtemaat zijn ingetekend. Verder is de aanvraag op een later moment, maar vóór het oorspronkelijke besluit van 6 juli 2018, aangevuld met een aantal tekeningen, waaronder de tekeningen "Hemelwater" van 12 juni 2018 en "Schetsontwerp toekomstige inrichting" van 27 december 2017, waar het waterbassin is ingetekend. Vervolgens is de aanvraag na het besluit van 6 juli 2018, maar vóór het besluit van 2 februari 2021, aangevuld met twee detailtekeningen van het waterbassin van ErfGoed van 29 augustus 2018.

Nu het waterbassin in verschillende bouwtekeningen is opgenomen, waaronder de tekening "A1 versie 3 tekening kas" die als bijlage bij het aanvraagformulier was gevoegd, heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht geconcludeerd dat de aanvraag ook betrekking heeft op het waterbassin. De gestelde omstandigheid dat er alleen leges zijn geheven voor de kas doet daar overigens niet aan af.

Over het betoog dat de tekeningen niet alle benodigde details bevatten, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken van ontbrekende gegevens die redelijkerwijs nodig waren voor een beoordeling van de aanvraag. Wat de bouwhoogte van het talud van het waterbassin betreft, merkt de Afdeling op dat het college op de zitting heeft toegelicht dat hij de aangevraagde bouwhoogte heeft vastgesteld aan de hand van de detailtekeningen van 29 augustus 2018, waarop de doorsnede van het waterbassin op een schaal van 1:650 is weergegeven. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college de bouwhoogte op deze manier redelijkerwijs kunnen vaststellen.

De Afdeling overweegt verder dat de omstandigheid dat in de aanvraag niet is vermeld dat deze ook ziet op de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, niet leidt tot een gebrek. Op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo dient het college een aanvraag voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo ook aan te merken als een aanvraag voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo als de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan en te beoordeling of de omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12 van de Wabo kan worden verleend. Daarbij geeft de Afdeling aan [appellant] mee dat in artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo is bepaald dat de werking van artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo onverminderd van toepassing is.

10.3.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit van 2 februari 2021 afwijkt van wat er is aangevraagd. De rechtbank heeft evenmin miskend dat het op de weg van het

college lag om Murbo Holding B.V. in de gelegenheid te stellen om de aanvraag aan te vullen.

Het betoog slaagt niet.

Afwijking onvoldoende zorgvuldig gemotiveerd?

11.

[appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college onvoldoende zorgvuldig heeft gemotiveerd dat het afwijken van artikel 3.2.2, onder g, van de planregels in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Daartoe voert hij aan dat op bladzijde 7 van het besluit van 2 februari 2021 ten onrechte is overwogen dat de negatieve gevolgen van het afwijken van het bestemmingsplan zich ook kan voordoen bij de fictieve realisatie van het waterbassin in de vorm van een werk, geen bouwwerk zijnde. Volgens [appellant] is het op grond van het bestemmingsplan namelijk niet toegestaan om een dergelijk werk te realiseren, aangezien in artikel 3.2.1 van de planregels staat dat er ter plaatse uitsluitend bepaalde gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde gerealiseerd mogen worden. Een waterbassin in de vorm van een werk, geen bouwwerk zijnde, is daarom niet toegestaan, aldus [appellant].

11.1.

De Afdeling stelt vast dat het college op bladzijde 7 van het besluit van 2 februari 2021 uiteengezet heeft waarom de afwijking van artikel 3.2.2, onder g, van de planregels in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Eén van de redenen die het college noemt, is dat het realiseren van een waterbassin in de vorm van een werk, geen bouwwerk zijnde, ter plaatse is toegestaan en dus geen omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan vereist. Anders dan [appellant] betoogt, staat artikel 3.2.1 van de planregels niet in de weg aan het realiseren van een waterbassin in de vorm van een werk, geen bouwwerk zijnde. Deze planregel is namelijk een bouwregel die enkel van toepassing is op de juridische activiteit bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Nu deze bouwactiviteit zich niet voordoet als het gaat om een waterbassin in de vorm van een werk, geen bouwwerk zijnde, is artikel 3.2.1 van de planregels daar niet op van toepassing. Om die reden kan artikel 3.2.1 van de planregels ook niet in de weg staan aan het realiseren van een waterbassin in de vorm van een werk, geen bouwwerk zijnde, binnen 3 m van de zijdelingse

perceelsgrens.

Het betoog slaagt niet.

Kan [appellant] zich beroepen op de normen van het Bouwbesluit 2012?

12.

[appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een inhoudelijk behandeling van zijn betoog dat niet voldaan wordt aan het Bouwbesluit 2012. Daartoe voert hij aan dat artikel 8:69a van de Awb alleen van toepassing is op omgevingsvergunningen die met de reguliere voorbereidingsprocedure zijn voorbereid. Dit betekent volgens [appellant] dat artikel 8:69a van de Awb niet aan hem kon worden tegengeworpen, aangezien het besluit van 2 februari 2021 is voorbereid met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure.

[appellant] voert bovendien aan dat de bouwtechnische normen van het Bouwbesluit 2012 wel strekken tot de bescherming van zijn belang als eigenaar en gebruiker van het naastgelegen perceel. Volgens hem strekken deze normen namelijk tot de bescherming van zijn veiligheid en het voorkomen van beschadiging van zijn eigendom.

12.1.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

12.2.

De Afdeling stelt voorop dat, anders dan [appellant] stelt, de toepassing van artikel 8:69a van de Awb niet beperkt is tot omgevingsvergunningen die met de reguliere voorbereidingsprocedure zijn voorbereid. Gelet op de tekst van deze bepaling ziet de toepassing daarvan op alle besluiten, ongeacht de gevolgde

voorbereidingsprocedure.

Naar het oordeel van de Afdeling kan het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb in dit geval niet aan [appellant] worden tegengeworpen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de bouwtechnische normen van het Bouwbesluit 2012 niet alleen strekken tot de bescherming van de veiligheid van de mensen in het desbetreffende bouwwerken, maar ook tot de bescherming van de veiligheid van mensen in gebouwen op belendende percelen als het gaat om constructieve veiligheid, branddoorslag of -overslag. De kas en het waterbassin zijn op een afstand van ongeveer 4 m van de foliekas van [appellant] gerealiseerd. De afstand van de kas en het waterbassin tot de schuur van [appellant] bedraagt ongeveer 35 m respectievelijk 6 m. Aangezien het hier gaat om relatief korte afstanden, is de Afdeling van oordeel dat de normen van het Bouwbesluit 2012 niet aangemerkt kunnen worden als normen die kennelijk niet strekken tot het veiligheidsbelang van [appellant]. Dit heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend.

De Afdeling zal hierna ingaan op het inhoudelijke betoog van [appellant] dat er niet voldaan is aan het Bouwbesluit 2012.

Is het aannemelijk dat voldaan is aan het Bouwbesluit 2012?

12.3.

[appellant] betoogt dat niet is aangetoond dat de kas en het waterbassin voldoen aan de eisen van artikel 2.2 van het Bouwbesluit 2012. Daartoe voert hij ten eerste aan dat er voor de fundering van de kas geen sonderingsrapport is opgesteld. Hij voert ten tweede aan dat er voor het waterbassin geen vooronderzoek is verricht en ook geen bouwkundige eisen zijn gesteld.

12.4.

Op grond van artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo dient het college een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo te toetsen aan het Bouwbesluit 2012. De toets die het college moet uitvoeren is een aannemelijkheidstoets. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:180, komt het college bij de beantwoording van de vraag of op basis van de door de aanvrager overgelegde stukken aannemelijk is dat wordt voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 beoordelingsruimte toe. Dit

betekent dat niet hoeft te zijn aangetoond dat aan het **Bouwbesluit 2012** wordt voldaan.

12.5.

De Afdeling stelt vast dat er op 17 mei 2018 een controleberekening voor de kasconstructie is opgesteld met het programma CASTA/Kassenbouw versie 3.01 SP1 van TNO. Deze controleberekening maakt deel uit van de bijlagen van de aanvraag van 25 mei 2018 en het besluit van 2 februari 2021. In dit document staat dat de controle-berekening van de zijgevels en de gevelfundatie in overeenstemming is met de norm voor bouwconstructies NEN-EN 1990. Gelet op deze controleberekening, de aard van de constructie en de relatief beperkte omvang van deze constructie, is de Afdeling van oordeel dat het college ten tijde van het besluit van 2 februari 2021 aannemelijk heeft mogen achten dat het bouwplan aan het **Bouwbesluit 2012** voldoet.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

12.6.

Met betrekking tot het waterbassin stelt de Afdeling het volgende vast. Tussen [appellant] en het college is niet in geschil dat er geen vooronderzoek is verricht naar de vraag of het waterbassin voldoet aan de voorschriften van **artikel 2.2** van het Bouwbesluit 2012. Wat hen verdeeld houdt is de vraag of **artikel 2.2** van het Bouwbesluit 2012 van toepassing is op het waterbassin en, in het verlengde van die vraag, of ten tijde van het besluit van 2 februari 2021 aannemelijk moest zijn dat aan de voorschriften van die afdeling voldaan werd.

Artikel 2.2 van het Bouwbesluit 2012 is, kort gezegd, van toepassing op het waterbassin als het waterbassin, of een onderdeel daarvan, aangemerkt moet worden als een bouwconstructie als bedoeld in **artikel 1.1** van het Bouwbesluit 2012. Gelet op de definitie van het begrip bouwconstructie in **artikel 1.1** van het Bouwbesluit 2012 kan dit alleen als het waterbassin een bouwwerk is.

12.7.

Het begrip "bouwwerk" is in de Wabo niet omschreven. Voor de uitleg van dit begrip wordt volgens vaste rechtspraak van de Afdeling aangesloten bij de omschrijving van dit begrip in de modelbouwverordening. Deze omschrijving 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". Als hieraan wordt voldaan, dan gaat het dus om een bouwwerk.

Uit de tekeningen van het waterbassin, waaronder de detailtekeningen van 29 augustus 2018, blijkt dat het waterbassin bestaat uit een gat in de grond met daaromheen grondwallen en dat de bodem van het waterbassin en de grondwallen zijn afgedekt met een niet-doorlatende folie. Daarnaast zijn aan het waterbassin een aan- en afvoerleiding en een leegpompset bevestigd. Bovendien staat de aan- en afvoerleiding in verbinding met de kas. De Afdeling is vanwege het samenstel van de grondwallen, de afdekking met folie en de aan- en afvoerleiding en de leegpompset van oordeel dat er sprake is van een constructie van enige omvang die bedoeld is om ter plaatse te functioneren. Het waterbassin moet daarom, ook als de aan- en afvoerleiding niet in verbinding stond met de kas, aangemerkt worden als een bouwwerk.

Nu het waterbassin een bouwwerk is, kan naar het oordeel van de Afdeling niet anders worden geconcludeerd dat de onderdelen van het waterbassin die bestemd zijn om belasting te dragen, zoals de aardenwallen die bedoeld zijn om de belasting van het water te weerstaan, een bouwconstructie zijn als bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012. Dit betekent dat het college ten onrechte heeft nagelaten om te beoordelen of het aan de hand van de door aanvrager overgelegde stukken aannemelijk is dat het waterbassin voldoet aan de voorschriften van artikel 2.2 van het Bouwbesluit 2012. Dit heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend.

Het betoog slaagt.

(...)

Conclusie

17.

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 tegen het besluit van 2 februari 2021 gegrond verklaren en dat besluit wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb vernietigen voor zover daarbij de omgevingsvergunning opnieuw is verleend. Dit betekent dat het college een nieuw besluit moet nemen op het bezwaar van [appellant].

18.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb, te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

19.

Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van [appellant] gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 8 september 2022 in zaak nr. 21/2033;
- III. verklaart het beroep bij de rechtbank gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn van 2 februari 2021, kenmerk V2018/362, voor zover daarbij de omgevingsvergunning opnieuw is verleend;
- V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 75,60;
- VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 455,00 vergoedt.

Noot van N.D. Niederer¹

Naschrift

1.

In de onderhavige uitspraak neemt het relativiteitsvereiste een belangrijke plaats in. Appellant doet bij de Afdeling een succesvol beroep op een geschonden norm, waarvan de inhoudelijke beoordeling eerder door de rechtbank terzijde is geschoven op grond van **artikel 8:69a** Awb.

2.

De casus laat zich als volgt samenvatten. Op aanvraag van Murbo Holding B.V. heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Alphen aan de Rijn een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van onder andere een kas en een waterbassin. Appellant is eigenaar van het perceel dat direct grenst aan de noordzijde van het perceel waarvoor de omgevingsvergunning is verleend en kan zich niet verenigen met de verleende omgevingsvergunning. In beroep voert appellant onder meer aan dat de verleende omgevingsvergunning in strijd is met bepaalde veiligheidsnormen zoals opgenomen in het voormalige **Bouwbesluit 2012** (vervallen sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024). Concreet gaat het om de kasconstructie en de bouwkundige eisen aan het waterbassin.

3.

De rechtbank is van oordeel dat de bouwtechnische normen in het **Bouwbesluit 2012** niet strekken tot bescherming van het belang van appellant bij het voorkomen van schade op zijn perceel. In hoger beroep overweegt de Afdeling echter dat het relativiteitsvereiste van **artikel 8:69a** Awb in dit geval niet aan appellant kan worden tegengeworpen (r.o. 12.2). Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de bouwtechnische normen van het **Bouwbesluit 2012** niet alleen strekken tot de bescherming van de veiligheid van de mensen in de desbetreffende bouwwerken, maar ook tot de bescherming van de veiligheid van mensen in belendende percelen als het gaat om constructieve veiligheid, branddoorslag of -overslag. Relevant hierbij is dat de kas en het waterbassin op relatief korte afstanden zijn gelegen ten opzichte van bouwwerken op het perceel van appellant.

4.

Het is zeker niet de eerste keer dat bij de Afdeling de vraag voorligt of een derde-belanghebbende een beroep kan doen op bouwtechnische normen uit het **Bouwbesluit 2012**. Zo kwam de Afdeling in 2016 in een vergelijkbare uitspraak tot het oordeel dat op brandveiligheid betrekking hebbende normen uit het **Bouwbesluit 2012**

strekken tot de bescherming van eigenaren van belendende gebouwen (ABRvS 29 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1796](#)). In een andere uitspraak uit datzelfde jaar herhaalt de Afdeling haar overweging dat de wettelijke voorschriften over de constructieve veiligheid en brandveiligheid mede strekken tot bescherming van de veiligheid en bewoners van belendende percelen (ABRvS 1 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1503](#)). Desalniettemin kregen appellanten in laatstgenoemde uitspraak wel het relativiteitsvereiste tegengeworpen. Het veiligheidsbelang van appellanten was volgens de Afdeling namelijk niet aan de orde, gelet op een feitelijke afstand van 130 meter tussen hun woningen en de in het geding zijnde recreatiewoningen waarop de constructieve normen en brandveiligheidsnormen uit het [Bouwbesluit 2012](#) van toepassing waren. Het vereiste van persoonlijke relativiteit gooide hier dus roet in het eten voor appellanten.

5.

Het oordeel van de Afdeling in de onderhavige zaak sluit derhalve aan bij haar eerdere jurisprudentie over dit onderwerp. Deze uitspraak lijkt mij echter niet alleen vanuit bestuursrechtelijk oogpunt terecht, maar ook vanuit een (mogelijk toekomstig) civielrechtelijk perspectief in het kader van – naderhand gebleken – gebrekkige vergunningverlening, waarvan *Schietincident in Alphen aan de Rijn* (HR 20 september 2019, [ECLI:NL:HR:2019:1409](#), [AB 2020/1](#), m.nt. C.N.J. Kortmann) misschien wel het bekendste voorbeeld is (waarbij het voor de goede orde ging om benadeelden die géén belanghebbenden waren ten tijde van de besluitvorming). Daarbij doel ik op de situatie dat zich jaren na de vergunningverlening een gevaarzettende situatie voordoet, waarbij de vergunning toch niet in overeenstemming met de veiligheidsvoorschriften uit het [Bouwbesluit 2012](#) blijkt te zijn verleend. Appellant van destijds lijdt hierdoor schade in de zin van financiële schade alsook letselschade. In een aansprakelijkheidsprocedure zal dan acht moeten worden geslagen op het civielrechtelijke relativiteitsvereiste ex artikel 6:163, dat zich laat onderverdelen in persoonlijke en zakelijke relativiteit (net zoals bij het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste) alsmede ontstaansrelativiteit (zie hierover: S.D. Lindenbergh, *Alles is betrekkelijk; over de relatie tussen normschending en sanctie in het aansprakelijkheidsrecht* (oratie Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 5, alsmede: P.A. Fruytier, *De civielrechtelijke inbedding van het besluitenansprakelijkheidsrecht*. (O&R nr. 128) 2021/7.2.1).

6.

In de onderhavige zaak draait het om toetsing aan persoonlijke relativiteit. Van

belang is dat het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste ex artikel 8:69a Awb een belangrijk verschil kent ten opzichte van het civielrechtelijke relativiteitsvereiste ex artikel 6:163 BW. Uit de wettekst alsook uit de parlementaire geschiedenis (Kamerstukken II 2009/10, 32450, nr. 3, p. 53 (MvT)) blijkt duidelijk dat de bestuursrechter slechts van vernietiging kan en moet afzien indien de geschonden norm *kennelijk* – dus: evident – niet strekt tot bescherming van de belangen van de degene die de norm inroept.

7.

Dat de rechtbank in eerste aanleg daarvan is uitgegaan, is mijns inziens een onjuiste overweging die terecht door de Afdeling is rechtgezet. Mede met het oog op een rechtsgang bij de civiele rechter in het kader van – naderhand gebleken – gebrekkige vergunningverlening, valt naar mijn mening niet in te zien hoe de bestuursrechter in eerste aanleg hier op voorhand heeft kunnen oordelen dat veiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 *evident* niet strekken tot bescherming van het belang van appellant waarin hij door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. Indien de Afdeling het oordeel van de rechtbank had overgenomen, zou sprake zijn geweest van een onherroepelijke uitspraak waarin appellant het relativiteitsvereiste wordt tegengeworpen en zijn beroep op dat punt ongegrond is. Gelet op het gezag van gewijsde van de onherroepelijke uitspraak van de bestuursrechter (vgl. artikel 236 Rv), althans van de beslissingen die het dictum van de uitspraak dragen, is het dan maar zeer de vraag of de civiele rechter een andersluidend oordeel over (in dit geval: persoonlijke) relativiteit kan geven, terwijl niet valt in te zien waarom de geschonden veiligheidsnorm in casu niet tot bescherming van *zijn* belang zou strekken.

8.

Of de geschonden norm strekt tot bescherming van de door appellant geleden schade (zakelijke relativiteit), is een andere vraag. Over die vraag kan worden gediscussieerd (vgl. het – kritisch ontvangen – arrest *Duwbak Linda* op het gebied van toezichthoudersaansprakelijkheid (HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012, NJ 2006/281, m.nt. J. Hijma) en het hierboven genoemde arrest *Schietincident Alphen aan de Rijn*, maar voor deze annotatie voert het te ver om daar uitgebreid op in te gaan. Vermeldenswaardig is dat de vraag kan worden opgeworpen of, en zo ja in hoeverre, een overlap bestaat met de leer van de redelijke toerekening ex artikel 6:98 BW (zie hierover: T. Hartlief, 'Toerekening naar redelijkheid', in Breedveld-de Voogd, Sluiterijd 2020/13 en D.A. Van der Kooij, *Relativiteit, causaliteit en toerekening van*

schade. (diss. Rotterdam), Deventer: Wolters Kluwer 2019).

9.

In het licht van de hypothetische situatie dat de Afdeling het oordeel van de rechtbank zou hebben overgenomen, als gevolg waarvan gezag van gewijsde toekomt aan de beslissingen in de bestuursrechtelijke uitspraak die het dictum dragen (zie randnummer 7), is het ter vergelijking nog interessant om te wijzen op de situatie waarbij appellant géén beroep zou hebben ingesteld tegen de beslissing op bezwaar. Stel dat zich ook in deze situatie jaren later een gevaarzettende situatie voordoet vanwege – naderhand gebleken – gebrekkige vergunningverlening. Kan appellant (tevens belanghebbende) in dat geval de gemeente met succes aansprakelijk stellen?

10.

Om die vraag te beantwoorden, zal de vraag moeten worden beantwoord of appellant de formele rechtskracht van het primaire besluit kan worden tegengeworpen, in die zin dat moet worden uitgegaan van de rechtmatigheid van de inhoud en totstandkoming van de verleende omgevingsvergunning (artikel 6:162 BW). Mogelijk dient deze vraag ontkennend te worden beantwoord met het oog op de prejudiciële beslissing van de Hoge Raad in *Aardbevingsschade Groningen* (HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, Gst. 2020/5, m.nt. R. Stijnen). Als voor een activiteit waarmee schade kan worden toegebracht aan personen of zaken, toestemming van de overheid is vereist en het toestemming verlenende bestuursorgaan in dat verband de risico's op die schade dient te onderzoeken en af te wegen tegen het belang dat de betrokken activiteit plaatsvindt, dan mogen de betrokken derden in beginsel erop vertrouwen dat dit onderzoek en deze afweging naar behoren plaatsvinden, en dat de activiteit op verantwoorde wijze wordt uitgevoerd, dat wil zeggen zonder wezenlijke risico's op schade aan personen of zaken, aldus de Hoge Raad (r.o. 2.8.6).

11.

Hierbij dient uiteraard de kanttekening te worden gemaakt dat de reikwijdte van het arrest *Aardbevingsschade Groningen* nog niet is uitgekristalliseerd. Betoogd zou kunnen worden dat met bovenstaand voorbeeld de desbetreffende rechtsoverweging in *Aardbevingsschade Groningen* te ruim wordt geïnterpreteerd, omdat moet worden uitgegaan van een zeer specifieke categorie gevallen, namelijk risicovolle activiteiten. Voor de geïnteresseerde lezer op dit punt verwijs ik naar C.N.J. Kortmann, 'Verlaat

de formele rechtskracht via Groningen ons land?', *JBplus* 2020/01; B.J.P.G. Roozendaal, 'De prejudiciële beslissing van de Hoge Raad aardbevingsschade Groningen', *O&A* **2019/58**; D.G.J. Sanderink & R.J.N. Schlössels, 'Slaat de Hoge Raad nieuwe bressen in het bastion van de formele rechtskracht?', *NJB* **2019/2694**.

12.

Zelf vraag ik me af of ook niet in bovenstaand voorbeeld (volgens de Hoge Raad) een uitzondering op de formele rechtskracht op zijn plaats zou zijn. Natuurlijk is een activiteit zoals gaswinning aanzienlijk risicovoller dan het bouwen van een kas en waterbassin, maar feit blijft dat in het kader van de vergunningverlening moet worden getoetst aan bouwveiligheidsnormen. Als naderhand blijkt dat de omgevingsvergunning toch niet in overeenstemming met de veiligheidsvoorschriften uit het **Bouwbesluit 2012** blijkt te zijn verleend, kan een benadeelde dan redelijkerwijs worden tegengeworpen dat hij destijds geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen tegen de verleende omgevingsvergunning heeft aangewend? Juist bij een activiteit die niet per definitie risicovol is, lijkt het vrij onredelijk om te verwachten dat een omwonende op voorhand bedacht dient te zijn op gevaarstelling door toedoen van (achteraf gebleken) ondeugdelijke vergunningverlening. Als een omwonende daarentegen wél, maar zonder succes, rechtsmiddelen aanwendt tegen het besluit, moet mijns inziens worden uitgegaan van het gezag van gewijsde van de onherroepelijke uitspraak van de bestuursrechter, althans van de beslissingen die het dictum van de uitspraak dragen (**artikel 236** Rv). Een aangesproken overheidslichaam kan zich in dat geval op het standpunt stellen dat de omgevingsvergunning inhoudelijk door de bestuursrechter is getoetst en daarbij de rechtmatigheidsbeoordeling heeft doorstaan. Het lijkt mij dan niet aan de civiele rechter om die rechtmatigheidsvraag ex **artikel 6:162** BW naderhand opnieuw te beoordelen.

Voetnoten

1 Mr. N.D. Niederer is advocaat bij AKD.
