

ANNOTATIE

Tonny Nijmeijer

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 03-02-2016, ECLI:NL:RVS:2016:206 (OGR-2016-0031)

1. Het van toepassing zijn van gebruiksovergangsrecht doet – uiteraard – op geen enkele wijze af aan de bestemming die een perceel of bouwwerk volgens de geldende bestemmingsregeling heeft. De als zodanig bestemde recreatiewoning blijft dus hoe dan ook juridisch gezien een recreatiewoning (zie r.o. 5.1). De uitspraak is op dat punt niet opmerkelijk. Interessant is wel de relatie die wordt gelegd tussen het gebruiksovergangsrecht en de vraag of de bijbehorende bouwwerken waar het in deze zaak om draait (onder meer een blokhut en een prieel) zonder omgevingsvergunning mochten worden gebouwd. Regel is dat bij een recreatiewoning het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken per definitie is uitgesloten. De tekst van artikel 2 onderdeel 3 onder f sub 3° van bijlage II van het Bor, zoals dat luidde ten tijde van het bestreden besluit, noemt op die regel geen enkele uitzondering. De nota van toelichting doet dat wél; genoemd wordt de situatie dat voor gebruik anders dan recreatiewoning een omgevingsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel c van de Wabo én die vergunning geen persoonsgebonden karakter heeft. Door deze passage in de toelichting ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of gebruik dat onder het gebruiksovergangsrecht valt (NB: in casu is geen sprake van persoonsgebonden overgangsrecht) op één lijn is te stellen met gebruik dat rechtens is toegestaan door een daartoe verleende omgevingsvergunning. Het antwoord luidt volgens de Afdeling ontkennend (zie het slot van r.o. 5.2). Dat vind ik ook. Maar op het argument dat het bij gebruiksovergangsrecht gaat om een tijdelijke van het bestemmingsplan afwijkende situatie en dat na afloop van het door het overgangsrecht beschermde gebruik alleen gebruik conform de geldende bestemmingsregeling is toegestaan, valt in die zin wat af te dingen dat ook in geval van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo jo. artikel 2.12 lid 1 onderdeel a van de Wabo – ongeacht of die vergunning een persoonsgebonden karakter heeft – de geldende bestemmingsregeling onaangetast blijft. Ieder ander gebruik dat afwijkt van de

bestemmingsregeling en dat niet wordt gedekt door de verleende omgevingsvergunning, blijft verboden. Tegelijkertijd geldt dat gebruik dat door het overgangsrecht wordt beschermd, vele jaren kan voortduren (ook rechtsopvolgers vallen onder de beschermende werking). Bezien vanuit het perspectief van de bestemmingsregeling die onaangetast blijft, is het onderscheid tussen gebruiksovergangsrecht en het verlenen van een omgevingsvergunning voor van het bestemmingsplan afwijkend gebruik, dus nihil. Onderscheidend is wel dat een verleende omgevingsvergunning impliceert dat door het bevoegd gezag de welbewuste keuze is gemaakt dat de geldende bestemmingsregeling niet wordt gehandhaafd en dat het in de verwachting ligt dat het afwijkende gebruik in een volgend bestemmingsplan als zodanig wordt bestemd. Met name om die reden vind ik het oordeel van de Afdeling in dezen juist.

2. Deze zaak maakt bovenal weer helder dat het maken van uitzonderingen op rechtsregels niet thuishoort in toelichtende teksten maar in die rechtsregels zelf. En dan natuurlijk graag zo duidelijk mogelijk. De uitzondering die in casu uit de nota van toelichting wordt gedestilleerd, had door de besluitgever evengoed in de tekst van artikel 2 onderdeel 3 onder f sub 3° van bijlage II van het Bor kunnen worden verwoord.