

ECLI:NL:RVS:2010:BM0172

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	07-04-2010
Datum publicatie	07-04-2010
Zaaknummer	200905619/1/H1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ2351, Bekrchtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 november 2007 heeft het dagelijks bestuur geweigerd aan [appellante] bouwvergunning te verlenen voor een dakopbouw/daklantaarn (hierna: de daklantaarn) op het woongebouw op het perceel [locatie] te Amsterdam (hierna: het perceel).
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 3:4 Algemene wet bestuursrecht 4:84
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2010/420

Uitspraak

200905619/1/H1.

Datum uitspraak: 7 april 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) van 19 juni 2009 in zaak nr. 08/2335 in het geding tussen:

[appellante]

en

het dagelijks bestuur van het stadsdeel Oud-Zuid (hierna: het dagelijks bestuur).

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 november 2007 heeft het dagelijks bestuur geweigerd aan [appellante] bouwvergunning te verlenen voor een dakopbouw/daklantaarn (hierna: de daklantaarn) op het woongebouw op het perceel [locatie] te Amsterdam (hierna: het perceel).

Bij besluit van 8 mei 2008 heeft het dagelijks bestuur het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 juni 2009, verzonden op 23 juni 2009, heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 30 juli 2009, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 24 augustus 2009.

Het dagelijks bestuur heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 maart 2010, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. J.S. Haakmeester, advocaat te Amsterdam en vergezeld door H.J.M. Ruysseenaars, en het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door mr. G.A. Janssen, ambtenaar van de gemeente Amsterdam, is verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het bouwplan voorziet in een opbouw op het platte dak van het woongebouw op het perceel met een hoogte van circa 1,5 m en een oppervlakte van circa 10 m², dat aan drie zijden is voorzien van ramen. De opbouw wordt aan de achtergevel tegen het verticale gedeelte van de reeds bestaande dakopbouw aangebouwd. Deze dakopbouw heeft aan de voorgevel een gebogen dak en voorziet in een trapopgang naar het dakterras.

2.2. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de daklantaarn niet kan worden aangemerkt als een raam als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken (hierna: het Bblb). Volgens haar is in dit artikelonderdeel niet bepaald dat het dakraam zelf ook in het schuine dak moet worden aangebracht, zodat sprake is van bouwen van beperkte betekenis als bedoeld in artikel 43 van de Woningwet en derhalve geen bouwvergunning is vereist.

Voorts betoogt [appellante] dat de rechtbank heeft miskend dat het aanbrengen van de daklantaarn een verandering van niet-ingrijpende aard aan een bestaand bouwwerk als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Bblb betreft. Zij stelt dat het enkele feit dat de daklantaarn de maximale bouwhoogte overschrijdt niet van doorslaggevende betekenis kan zijn voor de vraag of sprake is van een verandering van niet-ingrijpende aard. Daartoe voert zij aan dat gezien het advies van de Commissie voor Welstand en Monumenten geen stedenbouwkundige bezwaren bestaan tegen het bouwplan. Bovendien is feitelijk sprake van een uiterst geringe toevoeging, aldus [appellante].

2.2.1. Ingevolge artikel 43, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woningwet, voor zover hier van belang, is in afwijking van artikel 40, eerste lid, geen bouwvergunning vereist voor het bouwen dat bij algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als bouwen van beperkte betekenis.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het Bblb wordt, behoudens in gevallen als bedoeld in artikel 5, als bouwen van beperkte betekenis als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onderdeel c, van de wet, voor zover van belang, aangemerkt:

a. het bouwen van een dakraam in een bestaand gebouw, mits voldaan wordt aan de volgende kenmerken:

1. onderzijde meer dan 0,5 m boven de dakvoet,
2. bovenzijde meer dan 0,5 m onder de daknok, en
3. zijkanten meer dan 0,5 m van de zijkanten van het dakvlak.

[...]

k. het aanbrengen van een verandering van niet-ingrijpende aard aan een bestaand bouwwerk, mits voldaan wordt aan de volgende kenmerken:

1. de verandering geen betrekking heeft op de draagconstructie van dat bouwwerk,
2. de bebouwde oppervlakte niet wordt uitgebreid, en
3. het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik wordt gehandhaafd.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van het Bblb wordt onder dakvoet verstaan het laagste punt van een schuin dak en onder daknok het hoogste punt van een schuin dak.

2.2.2. Uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bblb gelezen in verbinding met artikel 1, eerste lid, van het Bblb volgt dat een dakraam moet worden aangebracht in een schuin dakvlak van een gebouw. Nu het bouwplan is voorzien op het platte dak van het woongebouw op het perceel, kan het bouwplan niet worden aangemerkt als het bouwen van een dakraam als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bblb. Dat de beoogde bouw, net als een dakraam, ertoe strekt licht toe te laten in de daaronder gelegen ruimte, in dit geval een hal, leidt niet tot het oordeel dat het bouwplan reeds daarom als dakraam als bedoeld in voormeld artikel dient te worden aangemerkt. De rechtbank is tot hetzelfde oordeel gekomen. Het betoog faalt.

2.2.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 7 maart 2007 in zaak nr. 200602866/1) moet voor de toepasselijkheid van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Bblb de term "van niet-ingrijpende aard" niet alleen in bouwkundige zin, maar ook in stedenbouwkundige zin worden opgevat. Bij dit laatste aspect spelen zowel het planologische als het feitelijke effect dat de ter beoordeling staande verandering op de omgeving heeft een rol. Het uiterlijk van het platte dak van de woning op het perceel ondergaat, gelet op de aard en omvang van het bouwplan, een aanmerkelijke wijziging. Voorts leidt het bouwplan ertoe dat de in het bestemmingsplan opgenomen maximale bouwhoogte van 12 m wordt overschreden. Onder deze omstandigheden kan niet staande worden gehouden dat het aanbrengen van de daklantaarn een verandering van niet-ingrijpende aard aan een bestaand bouwwerk als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Bblb betreft. Het door de Commissie voor Welstand en Monumenten uitgebrachte advies leidt, anders dan [appellante] betoogt, niet tot een ander oordeel, reeds omdat dit advies onvoldoende aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat het bouwplan vanuit stedenbouwkundig oogpunt past binnen de omgeving.

2.2.4. Nu evenmin sprake is van één van de andere in het Bblb aangewezen bouwwerken waarvoor geen dan wel een lichte bouwvergunning kan worden verleend, is de rechtbank tot het juiste oordeel gekomen dat voor het bouwplan een reguliere bouwvergunning is vereist.

2.3. In het bestemmingsplan "Willemspark/Van Eeeghenstraat 2002" (hierna: het bestemmingsplan) heeft het perceel waarop het bouwplan wordt voorzien de bestemming "Woningen" (W).

Ingevolge artikel 4, derde lid, aanhef en onder b, van de planvoorschriften zijn deze gronden bestemd voor gebouwen met een maximale bouwhoogte van 12 meter. Door het bouwplan bedraagt de hoogte van het woongebouw na realisering ervan circa 13,00 m.

Ingevolge artikel 14 is het dagelijks bestuur, voor zover hier van belang, indien niet op grond van een andere bepaling van deze voorschriften vrijstelling kan worden verleend, met inachtneming van het bepaalde in artikel 3 bevoegd vrijstelling te verlenen van de desbetreffende bepalingen in het plan in dier voege dat:

[...]

c. de in de voorschriften toegestane maximale bouwhoogten in geringe mate worden overschreden doch de betrokken bouwhoogte met niet meer dan 1 m wordt vergroot;

d. de in de voorschriften toegestane maximale bouwhoogten, anders dan bedoeld in c, met ten hoogste 3 meter worden overschreden ten behoeve van lift- en traphuizen en centrale verwarmingsinstallaties en ten hoogste 5 meter worden overschreden ten behoeve van schoorstenen;

[...].

Artikel 3 bevat de beschrijving in hoofdlijnen.

2.4. Het dagelijks bestuur is niet bereid vrijstelling op grond van artikel 14 van de planvoorschriften te verlenen. Het heeft hieraan ten grondslag gelegd dat het bouwplan in strijd is met de door hem vastgestelde "Beleidsregels voor de toepassing van artikel 19, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening" van december 2005 (hierna: de beleidsregels), in het bijzonder beleidsregel 3. In beleidsregel 3 is - voor zover hier van belang - neergelegd dat voor het bouwen van dakopbouwen op de hoofdbebouwing die in strijd zijn met het bestemmingsplan, vrijstelling wordt verleend wanneer:

a. deze uitsluitend zijn bedoeld voor de ontsluiting van een dakterras (dus geen gebruik als verblijfsruimte);

[...]

c. ze een oppervlakte hebben van maximaal 6 m² (inclusief overstekken e.d.);

[...].

2.5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de beleidsregels kunnen worden toegepast in het kader van de beslissing om al dan niet vrijstelling op grond van artikel 14 van de planvoorschriften te verlenen. Zij voert daartoe aan dat volgens artikel 14 van de planvoorschriften dient te worden getoetst aan de in artikel 3 van de planvoorschriften opgenomen beschrijving in hoofdlijnen, hetgeen volgens haar betekent dat toetsing aan ander beleid is uitgesloten. Zij voert voorts aan dat de keuze van het dagelijks bestuur voor toepassing van de beleidsregels als vaste gedragslijn niet gemotiveerd en niet vanzelfsprekend is. Bovendien is beleidsregel 3 slechts geschreven voor dakterrastoegangen en niet voor andere bouwwerken, zoals daklantaarns, aldus [appellante].

2.5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 15 juli 2009 in zaak nr. 200900431/1) is het niet onredelijk te achten dat het dagelijks bestuur in het kader van de afweging van de belangen voor de toepassing van de in het bestemmingsplan gegeven vrijstellingsbevoegdheid voor het bouwen van de dakopbouw aansluiting heeft gezocht bij de beleidsregels, in dit geval beleidsregel 3. Anders dan [appellante] betoogt, beperkt de verwijzing naar de beschrijving in hoofdlijnen in de aanhef van artikel 14 van de planvoorschriften de bevoegdheid van het dagelijks bestuur tot het verlenen van vrijstelling niet tot een toets aan die beschrijving in hoofdlijnen. Voor dit geval bevat de beschrijving in hoofdlijnen bovendien nagenoeg geen relevante criteria voor de toepassing ervan. De omstandigheid dat in artikel 14 van de planvoorschriften enkele voorwaarden voor de toepassing van dit artikel zijn opgenomen, leidt, anders dan [appellante] betoogt, evenmin tot het oordeel dat het dagelijks bestuur in redelijkheid geen aansluiting heeft kunnen zoeken bij de beleidsregels.

Ter zitting heeft het dagelijks bestuur desgevraagd te kennen gegeven dat de beleidsregels bij bouwplannen inzake dakopbouwen als vaste gedragslijn worden gehanteerd bij het al dan niet verlenen van vrijstelling op grond van het bestemmingsplan. De keuze van het dagelijks bestuur om deze vaste gedragslijn te hanteren is evenmin onredelijk te achten. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat, gelet op de algemene bewoordingen van artikel 14, geen grond bestaat voor het oordeel dat dit artikel is geschreven voor andersoortige bouwwerken dan dakopbouwen als bedoeld in beleidsregel 3. Voorts ziet de

Afdeling in het betoog van [appellante] geen aanknopingspunten voor het oordeel dat beleidsregel 3 en artikel 14, aanhef en onder c, van de planvoorschriften tegenstrijdig zijn. Dat volgens [appellante] de toepassing van de beleidsregels tot gevolg heeft dat de in artikel 14, aanhef en onder d, van de planvoorschriften opgenomen vrijstellingsbevoegdheid illusoir wordt, leidt evenmin tot het door haar gewenste resultaat, reeds omdat zij geen bouwvergunning heeft aangevraagd voor het bouwen van een opbouw ten behoeve van een lift of trappenhuis of een centrale verwarmingsinstallatie.

2.5.2. Beleidsregel 3 bevat het ruimtelijk beleid van het dagelijks bestuur voor dakopbouwen, waarmee de ruimtelijke kwaliteit gewaarborgd dient te blijven en aantasting van het daklandschap voorkomen dient te worden. Anders dan [appellante] betoogt, biedt de tekst van beleidsregel 3 noch de toelichting hierop grond voor het oordeel dat het beleid slechts is geschreven voor daktoegangen. Dat met deze beleidsregel, ter voorkoming van aantasting van het daklandschap, alleen daktoegangen worden toegestaan van beperkte omvang, die voorts niet worden gebruikt als verblijfsruimte, wordt evenmin onredelijk geacht.

2.5.3. Nu het bouwplan van [appellante] niet aan de in beleidsregel 3, onder a en c, genoemde voorwaarden voldoet, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het bouwplan in strijd is met deze beleidsregel. Het betoog faalt.

2.6. [appellante] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft vastgesteld dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden die een afwijking van het beleid op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) rechtvaardigen. Daartoe voert zij aan dat de daklantaarn niet in strijd is met het doel van beleidsregel 3, nu deze feitelijk geen extra verblijfsruimte creëert. Voorts stelt zij dat het onverkort vasthouden aan de overige criteria van beleidsregel 3 haar beperkt in de mogelijkheid een optimale lichtinval in het trappenhuis te verkrijgen. Bovendien tast de daklantaarn, gezien de reeds bestaande dakopbouwen, het daklandschap aan de Prins Hendriklaan niet aan.

2.6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in haar uitspraak van 15 april 2009 in zaak nr. 200805740/1) ziet de afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 van de Awb op bijzondere gevallen die niet in de beleidsregels zijn verdisconteerd. Een beleidsregel wordt geacht in algemene zin het resultaat te zijn van een belangenafweging, als bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, van de Awb.

De rechtbank is terecht niet gebleken van bijzondere omstandigheden die nopen tot afwijking van beleidsregel 3. De omstandigheid dat niet alle soorten dakopbouwen zijn toegestaan moet worden geacht bij de vaststelling van de beleidsregels te zijn betrokken, zodat dit niet behoeft te worden aangemerkt als bijzondere omstandigheid om in afwijking van het bouwplan vrijstelling te verlenen. Het dagelijks bestuur heeft voorts in het feit dat met het bouwplan geen extra verblijfsruimte wordt gecreëerd evenmin aanleiding hoeven zien van zijn beleid af te wijken. Het heeft zich dienaangaande in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat op het platte dak van de woning op het perceel reeds een daktoegang is gerealiseerd en dat met de dakopbouw het dak te veel wordt aangetast. Dat blijkens het door [appellante] overgelegde fotomateriaal het daklandschap in de omgeving van het perceel niet vrij is van dakopbouwen, maakt het vorenstaande niet anders. Ook de omstandigheid dat het trappenhuis licht behoeft, is niet een zodanige omstandigheid dat ervan moet worden uitgegaan dat hiermee bij het opstellen van de beleidsregels geen rekening is gehouden. Het betoog faalt.

2.7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. A.B.M. Hent, leden, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, ambtenaar van Staat.

w.g. Van der Spoel w.g. Montagne
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 7 april 2010

374.