



Westgevel, Nieuw



Westgevel, Bestaand

Splitsing van eigendom

Twee Bouwbesluit-percelen?

De eigenaar van een bedrijfsgebouw besluit zijn perceel kadastraal te splitsen en de twee helften afzonderlijk te verkopen. De nieuwe kadastrale perceelsgrens loopt dwars door het gebouw. Bouwbesluit 2012 geeft aan dat een brandcompartiment zich niet over meer dan één 'perceel' mag uitstrekken en dat branduitbreiding over de 'perceelsgrens' spiegelsymmetrisch beoordeeld moet worden. Ook bij toetsing aan de voorschriften die gaan over geluid, daglicht en ventilatie is de 'perceelsgrens' relevant. Heeft de splitsing van eigendom consequenties voor toetsing aan deze eisen?

Tekst mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer

Het begrip 'perceel' in het Bouwbesluit

Splitsing van eigendom is geen 'bouwen van een bouwwerk'. De nieuwbouw- en verbouwvoorschriften zijn daarom niet relevant; die gelden volgens artikel 1b, eerste lid, van de Woningwet alleen bij bouwactiviteiten. Een bestaand gebouw moet volgens artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet voldoen aan de voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaand gebouw. Voor en na splitsing zal het gebouw hieraan moeten voldoen. Ook niveau bestaande bouw bevat voorschriften die gekoppeld zijn aan het begrip 'perceel' (zie bijvoorbeeld artikel 2.89 lid 3 en artikel 2.90 lid 2).

De aanduiding van een kadastraal perceel is gebaseerd op de Kadasterwet. Een Bouwbesluitperceel is gebaseerd op de Woningwet. Begrippen die in verschillende wetten worden gehanteerd kunnen niet met elkaar worden vergeleken. Bouwbesluit 2012 geeft niet aan wat onder 'perceel' moet worden verstaan.¹ In die zin hoeft er ook geen relatie te bestaan tussen de splitsing van een kadastraal perceel en de omvang van een Bouwbesluitperceel. Ter vergelijking: er is ook geen relatie tussen het begrip 'perceel' in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en een kadastraal perceel.² In literatuur is wel verdedigd dat hiermee het antwoord is gegeven: geen relatie, dus geen consequenties (zie bijvoorbeeld SBR infoblad 334). Dat is echter wat ongenueanceerd. Met de enkele constatering dat er geen relatie tussen wetsbegrippen is, is immers nog niet duidelijk wat een Bouwbesluitperceel wél inhoudt.

Blijft bouwvergunning bepalend?

Een gedachte die in de praktijk ook gehoord wordt, is dat het Bouwbesluitperceel wordt bepaald door de verleende vergunning voor bouwen. Bij een nieuw te bouwen bouwwerk moet een aanvrager van een omgevingsvergunning aangeven wat de omvang van het perceel van het bouwplan is. Daarmee ligt in deze benadering de omvang van het Bouwbesluitperceel vast – wat er in de toekomst ook met het gebouw gebeurt. In de aan de Tweede Kamer verzonden conceptversie van Bouwbesluit

2012 was dit ook zo gedefinieerd: *'perceel: perceel zoals aangegeven in de aanvraag om vergunning voor het bouwen'*.³ De toelichting hierbij luidde: *'Een perceel zoals aangegeven in een aanvraag om vergunning voor het bouwen kan overeenkomen met een kadastraal vastgelegd perceel, maar dat behoeft niet. Zo kan in de aanvraag worden ingespeeld op een toekomstige kadastrale wijziging. Aan de andere kant leidt een kadastrale wijziging achteraf niet tot een wijziging van de eerder verleende vergunning. Zo is het niet de bedoeling dat de omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld een bedrijfsverzamelgebouw dat bij de vergunningsaanvraag op één perceel lag, na verkoop van gebouwonderdelen aan afzonderlijke bedrijven, alsnog aan die nieuwe kadastrale indeling wordt getoetst.'*

Deze definitie en toelichting hebben de eindversie niet gehaald, en zijn daarom in beginsel niet relevant voor de uitleg van wat een Bouwbesluitperceel is. Dat de wetgever deze definitie voor 'perceel' heeft overwogen en uiteindelijk niet heeft toegepast, betekent wel dat er bewust is gekozen om dit *niet* als definitie te gebruiken. Dat lijkt mij terecht, om de volgende twee redenen.

Allereerst, deze definitie leunt volledig op het uitgangspunt dat er altijd sprake is van een vergunning voor bouwen, waarin een perceel is aangegeven. Dat is een al te simpele voorstelling van zaken. Veel gebouwen zijn immers opgericht in de tijd van vóór het Bouwbesluit, toen er nog geen sprake was van aan een perceel gerelateerde voorschriften. In een oude vergunning voor bouwen is doorgaans geen perceelsgrens vastgelegd. En als dat al het geval is, zal dit hoogstwaarschijnlijk de kadastrale perceelsgrens zijn. Er kan ook sprake zijn van vergunningvrij (ver)bouwen. Voor bestaande bouw is de uitleg dat de vergunning voor bouwen bepalend is en blijft voor de omvang van een Bouwbesluitperceel alleen daarom al niet bruikbaar.

Er is nog een tweede reden dat de een verwijzing naar een bouwvergunning in de definitie van 'perceel' problematisch zou zijn. Een omgevingsvergunning voor bouwen is voor de duiding van een bepaalde situatie alleen nog

relevant, voor zover de bij de aanvraag gehanteerde uitgangspunten niet wijzigen. Als het gebruik bijvoorbeeld wijzigt, wijzigt ook de gebruiksfunctie, ongeacht wat er ooit in een vergunning voor bouwen is aangehouden. En net als de gebruiksfunctie tijdens het gebruik van het gebouw kan wijzigen, kan dit ook voor de perceelsgrens. De gedachte dat de vergunning te allen tijde bepalend is voor de rest van de levensduur van het gebouw, ongeacht welke wijziging er plaatsvindt, is ook daarom niet houdbaar. Een vergunning voor bouwen is slechts relevant voor zover de uitgangspunten die golden bij de aanvraag hiervan gedurende de levensduur van het gebouw gelijk blijven. Eigendomsverhoudingen is zo'n relevant uitgangspunt.

Een argument dat de vergunning voor bouwen wel bepalend blijft voor het perceel, zou nog ontleend kunnen worden aan de toelichting bij artikel 2.83, derde lid, van Bouwbesluit 2012. Hierin is aangegeven dat moet worden uitgegaan van de in de aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen aangegeven perceelindeling. Uit deze toelichting is echter slechts af te leiden dat het bevoegd gezag *bij de beoordeling van een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen* moet uitgaan van de perceelindeling zoals de aanvrager deze aan heeft gegeven. Dat betekent dat het bevoegd gezag zich bij de beoordeling van de bouw aanvraag niet bezig hoeft te houden met de vraag of deze opgave klopt met de werkelijkheid. Uit die toelichting volgt echter niet dat de omgevingsvergunning altijd bepalend blijft.

Doelstelling voorschriften

Ter bepaling wat een Bouwbesluitperceel precies inhoudt en welke invloed eigendomswijzigingen hierop hebben, is de doelstelling van het Bouwbesluit met het begrip 'perceel' relevant. Uit de verschillende achtereenvolgende versies van het Bouwbesluit blijkt dat dit het beginsel van gelijke rechten is. In de toelichting op Bouwbesluit 1992 was hierover het volgende opgenomen: *'Om te bewerkstelligen dat de uit de voorschriften voortvloeiende lasten zoveel mogelijk gelijk zijn verdeeld over de bouwer en de (toekomstige) eigenaar van een*

aangrenzend perceel, zijn de voorschriften in het Bouwbesluit in beginsel zo geformuleerd dat bij het voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit het te bouwen bouwwerk zodanige prestaties heeft, dat het mogelijk is op het aangrenzend perceel een identiek, spiegel-symmetrisch gelegen bouwwerk te bouwen zonder dat strijd met het Bouwbesluit ontstaat. Dit staat ook bekend als het beginsel van 'gelijke monniken gelijke kappen'. Hiermee wordt voorkomen dat als gevolg van het realiseren van een bouwwerk aan burgers ongelijke mogelijkheden worden geboden' (Stb. 1991, 680, p. 166, 167). Ook in de toelichting op Bouwbesluit 2003 stond dat de achtergrond van spiegelsymmetrie over de perceelsgrens het beginsel van gelijke rechten was (Stb. 2001, 410, p. 219). De toelichting op Bouwbesluit 2012 geeft over spiegelsymmetrie over de perceelsgrens het volgende aan: 'Het zevende lid beoogt de bouwende partij niet onevenredig zwaar te belasten door de eventuele slechte kwaliteit van de belending. Daarom moet bij het bouwen ter beperking van het gevaar van brandoverslag altijd rekening worden gehouden met een spiegelsymmetrisch, maar verder identiek gebouw op een naburig perceel' (Stb. 2011, 416, p. 230). De toelichtingen van de verschillende

versies van het Bouwbesluit komen met elkaar overeen, zij het in iets andere bewoording. De hiervoor geciteerde toelichtingen zien vooral op de nieuwbouwvoorschriften. De systematiek van de nieuwbouwvoorschriften is echter doorgetrokken tot in de prestatie-eisen van niveau bestaande bouw. Er is geen toelichting bij de voorschriften van niveau bestaande bouw die aanleiding geeft om te veronderstellen dat er iets principiële anders mee is beoogd dan de nieuwbouwvoorschriften.

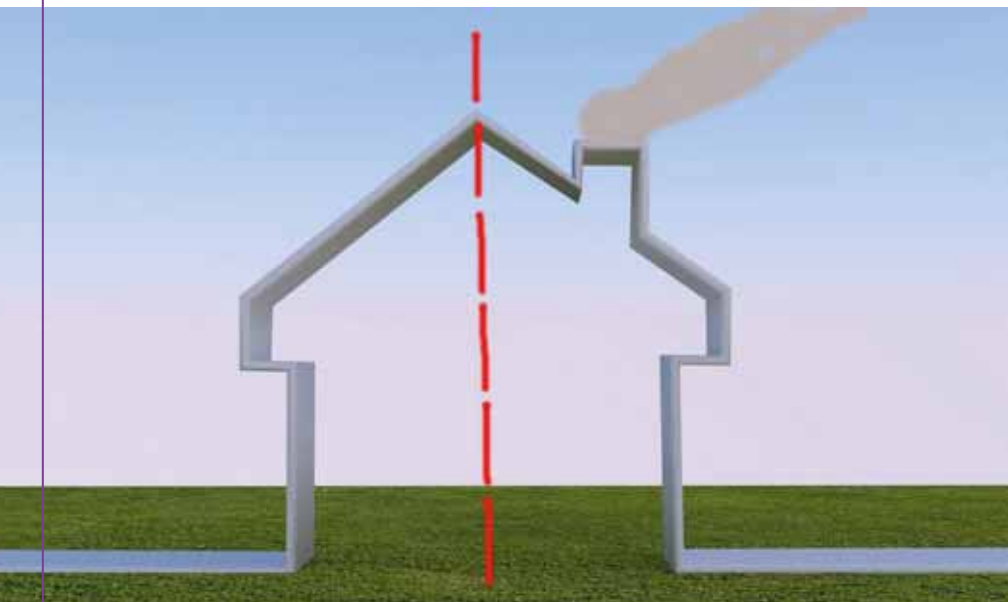
Relatie met privaatrecht

In de toelichting wordt in ieder geval nadrukkelijk een relatie gelegd met het begrip 'eigenaar'. Het gaat er om de (toekomstige) eigenaar van het naastgelegen perceel te ontzien. Via het begrip 'perceel' raakt het publiekrecht dus het privaatrecht. Eigendom is immers een privaatrechtelijke kwalificatie, die aangeduid wordt als het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben (artikel 5:1 BW). Een (toekomstige) eigenaar van een naastgelegen perceel mag geen last hebben van een gebouw van een andere eigenaar. Uit de relatie die de toelichting van het Bouwbesluit legt met het begrip 'eigendom' volgt mijns inziens dat eigendomssplitsing gevol-

gen heeft voor de omvang van het Bouwbesluitperceel: bij splitsing ontstaan in beginsel twee Bouwbesluitpercelen.

Jurisprudentie

Er is enige jurisprudentie die expliciet in de richting wijst van de eigendomsverhoudingen. De Rechtbank Rotterdam oordeelde in een handhavingszaak die handelde over de WDBBO-eis tussen recreatiewoningen: 'Nu het begrip 'perceel' in Bouwbesluit 2003 niet is gedefinieerd, ziet de rechtbank niet in waarom verweerder in dit verband geen aansluiting heeft kunnen zoeken bij de eigendomsverhoudingen op het recreatieterrein.'⁴ Ook de uitspraak Wilhelmina/Chicago uit 2005 bevat aanwijzingen wat de bestuursrechter onder een Bouwbesluitperceel verstaat. In deze uitspraak werd overwogen: 'De gebouwen Chicago en Wilhelmina zijn onderscheidenlijk geprojecteerd en gelegen op gronden die door de gemeente Amsterdam afzonderlijk en aan verschillende (rechts)personen in erfpacht zijn uitgegeven. Bij de uitgifte aan Stichting De Wilhelmina is een erfdiensbaarheid gevestigd, inhoudende de verplichting voor de gerechtigde tot het dienend erf om te dulden dat dit erf vanaf het naburige erf vanaf een bepaalde hoogte tot ongeveer vijftien meter daarboven wordt overbouwd, zoals aangegeven op een aantal nader aangeduide tekeningen. De gebouwen hebben verder geen enkele relatie met elkaar. Gelet hierop en in het bijzonder op de omstandigheid dat de gebouwen Chicago en Wilhelmina overwegend respectievelijk geheel gegrondvest zijn op verschillende percelen, moet worden geoordeeld dat de gebouwen niet op hetzelfde perceel, als bedoeld in voormeld artikel 14, achtste lid, zijn gelegen, maar op een ander perceel, als bedoeld in het negende lid.'⁵ Deze overweging laat zien dat de privaatrechtelijke verhoudingen relevant zijn bij de vaststelling van de omvang van een Bouwbesluitperceel. In de passage 'geheel gegrondvest op verschillende percelen' kunnen naar het mij voorkomt alleen kadastrale percelen bedoeld worden.





Relatie tussen percelen

Uit de hierboven vermelde uitspraak Wilhelmina/Chicago blijkt dat ook de *relatie* tussen de gebouwen van belang is. Dat impliceert dat er tussen gebouwen een zodanige relatie kan zijn, dat er sprake is van één Bouwbesluitperceel. Er is gezien deze uitspraak en de achtergrond van de voorschriften aanleiding om deze relatie te zoeken in de *privaatrechtelijke verhouding* tussen partijen. Immers, het beginsel van gelijke rechten veronderstelt dat er recht wordt gedaan aan het gelijk verdelen van lasten tussen eigenaren van percelen. Het privaatrecht kent echter meerdere varianten om de rechten tussen partijen naar elkaar te beperken en plichten te verruimen. De privaatrechtelijke relatie tussen rechthebbers kan daarom als ingang worden gebruikt voor het bepalen van de omvang van een Bouwbesluitperceel. Dit verklaart direct waarom er bijvoorbeeld bij gebouw met één eigenaar en meerdere huurders sprake kan zijn van één Bouwbesluitperceel. Dit laat zich verklaren vanuit de privaatrechtelijke relatie tussen partijen.

Eigendomsoverdracht

Maar hoe zit dat nu bij eigendomsoverdracht

van een deel van het perceel? Er ontstaan dan twee eigenaars. In beginsel ontstaan er – omdat de eigendomssituatie nu eenmaal het uitgangspunt is – op dat moment ook twee Bouwbesluitpercelen. Dit is mijns inziens slechts anders als dit anders overeengekomen wordt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vestigen van een erfdiensbaarheid of het overeenkomen van een kwalitatieve verplichting. Op deze wijze kan worden vastgelegd dat van elkaar geduld wordt dat er sprake is van één Bouwbesluitperceel, zonder bijvoorbeeld brandwerende voorzieningen tussen beide gebouwen. Deze privaatrechtelijke figuren worden vastgelegd in een notariële akte en ingeschreven bij het kadaster. Maar kan dit niet ook gewoon met een eenvoudige (mondelinge) overeenkomst? Dat lijkt niet voor de hand te liggen. De regeling die eigenaars treffen moet de functionele samenhang tussen de gebouwen zodanig waarborgen dat deze beantwoordt aan het doel van de voorschriften. Het Bouwbesluitperceel heeft volgens de toelichting niet alleen de bestaande eigenaars op het oog, maar ook toekomstige. Er kan alleen sprake zijn van één Bouwbesluitperceel als ook voor toekomstige eigenaars voldoende is verzekerd dat deze

geen 'last' hebben van het gebouw op het buurperceel. De verhouding tussen gebouwen mag daarom niet al te zeer afhankelijk zijn van willekeur van individuele personen. Een 'simpele' overeenkomst is daarom naar mijn mening minder geschikt om dit vast te leggen; een volgende koper is namelijk niet gebonden aan die overeenkomst.

Slot

Ik concludeer dan ook dat bij splitsing van eigendom de nieuwe eigendomssituatie in beginsel bepalend is: er ontstaan twee Bouwbesluitpercelen. Afhankelijk van wat er privaatrechtelijk wordt vastgelegd (bijvoorbeeld in een erfdiensbaarheid), kan het geheel ook na eigendomsoverdracht nog worden aangemerkt als één Bouwbesluitperceel. Een in het verleden verleende vergunning voor bouwen speelt hierbij geen rol.

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), dat in 2021 Bouwbesluit 2012 zal vervangen, wijzigt deze benadering niet. Hierin wordt het begrip 'bouwwerkperceel' gehanteerd. Dit wordt gedefinieerd als '*perceel dat als uitgangspunt dient bij het toetsen van een bouwwerk aan de regels van dit besluit.*' In de toelichting van het Bbl is expliciet aangegeven dat het bouwwerkperceel 'niet in alle gevallen' hetzelfde is als de eigendomsgrenzen, en dat het begrip bouwwerkperceel inhoudelijk gelijk is aan het begrip 'perceel' in Bouwbesluit 2012.

- 1 Alleen artikel 1.26 lid 4 verwijst expliciet naar het kadastraal perceel; dat heeft geen relatie met de overige verwijzingen naar 'perceel'.
- 2 ABR 12 oktober 2016, 201504293/1/A1, r.o. 3-3.
- 3 Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 757, nr. 1.
- 4 Rb. Rotterdam 20 juni 2005, ECLI:NL:RBROT:2005:AT8213 (in hoger beroep niet aan de orde gesteld, zie ABR 13 september 2006, 200506637/1).
- 5 ABR 9 maart 2005, 200403058/1 (Chicago/Wilhelmina), r.o. 2.23.

Informatie over de auteur

Jacco Huijzer is juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs. j.huijzer@nieman.nl. (030) 241 34 27.