

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:3999

Datum uitspraak

20 augustus 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 8 april 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Tilburg de aanvraag van [appellante] om een omgevingsvergunning voor het verbouwen van het pand aan de [locatie] in Tilburg tot twee appartementen afgewezen. [appellante] is eigenaar van een pand aan de [locatie] in Tilburg. Het pand is vóór het jaar 2007 gesplitst in drie gestapelde zelfstandige appartementen. Het eerste appartement is op de begane grond, het tweede appartement op de eerste verdieping en het derde appartement deels op de eerste verdieping en op de zolder. Vast staat dat het gebruik van het pand voor gestapelde bewoning in strijd is met artikel 15.1.1, aanhef en onder a, van de planregels van het bestemmingsplan "Groeseind 2017" (hierna: het bestemmingsplan), omdat daarin aan de betrokken gronden de bestemming "Wonen" is toegekend zonder de aanduiding "gestapeld". Daarom zijn op deze gronden alleen grondgebonden woningen en geen gestapelde woningen toegestaan.

Volledige tekst

202200415/1/R2.

Datum uitspraak: 20 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd in [plaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 10 december 2021 in zaak nr. 21/155 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Tilburg.

Procesverloop

Bij besluit van 8 april 2020 heeft het college de aanvraag van [appellante] om een omgevingsvergunning voor het verbouwen van het pand aan de [locatie] in Tilburg tot twee appartementen afgewezen.

Bij besluit van 10 december 2020 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 december 2021 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 6 mei 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigden] en mr. T.P.M. Kouwenaar, advocaat in 's-Hertogenbosch, en het college, vertegenwoordigd door B. van den Broek en mr. drs. J.M.B. van Overdijk, zijn verschenen.

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 februari 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellante] is eigenaar van een pand aan de [locatie] in Tilburg. Het pand is vóór het jaar 2007 gesplitst in drie gestapelde zelfstandige appartementen. Het eerste appartement is op de begane grond, het tweede appartement op de eerste verdieping en het derde appartement deels op de eerste verdieping en op de zolder. Vast staat dat het gebruik van het pand voor gestapelde bewoning in strijd is met artikel 15.1.1, aanhef en onder a, van de planregels van het bestemmingsplan "Groeseind 2017" (hierna: het bestemmingsplan), omdat daarin aan de betrokken gronden de bestemming "Wonen" is toegekend zonder de aanduiding "gestapeld". Daarom zijn op deze gronden alleen grondgebonden woningen en geen gestapelde woningen toegestaan.

[appellante] heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor de herontwikkeling van het

pand tot twee appartementen (hierna: het bouwplan). Blijkens de bij de aanvraag behorende tekeningen wordt in het appartement op de begane grond de indeling gewijzigd, waardoor er twee slaapkamers komen. Ook in het appartement op de eerste verdieping wordt de indeling gewijzigd, de badkamer vergroot en een keuken toegevoegd. Het appartement op de zolderverdieping vervalt.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft overwogen dat het college terecht heeft gesteld dat het bouwplan niet onder het bouwovergangsrecht valt, omdat met het bouwplan de afwijking van het bestemmingsplan naar aard en omvang wordt vergroot. De rechtbank heeft overwogen dat het bouwplan erin voorziet om het pand geschikter te maken voor gebruik dat (meer dan voorheen) afwijkt van het bestemmingsplan. Dat met het bouwplan het derde appartement verdwijnt, doet daar volgens de rechtbank niet aan af. Daarbij heeft de rechtbank opgemerkt dat voor het derde appartement nooit een bouwvergunning is verleend. Dat het derde appartement vervalt, en de ruimte hiervan onderdeel gaat uitmaken van het tweede appartement, betekent volgens de rechtbank dan ook niet dat de afwijking van het bestemmingsplan wordt verkleind, maar juist dat de afwijking wordt vergroot, omdat het tweede appartement aanmerkelijk groter wordt. Daarom heeft de rechtbank het beroep van [appellante] ongegrond verklaard.

Hoger beroep

Ingetrokken beroepsgrond

4. Op de zitting heeft [appellante] de beroepsgrond over de balustrade ingetrokken.

Beschermende werking van het overgangsrecht

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het bouwplan niet onder het bouwovergangsrecht valt. Volgens haar wordt de afwijking van het bestemmingsplan juist verkleind. Zij brengt naar voren dat zij een aantal jaar geleden van het gemeentebestuur het toilet van het tweede appartement moest verwijderen. Hierdoor vormen het tweede en derde appartement volgens [appellante] sindsdien één geheel en kan niet gesteld worden dat het tweede appartement met dit bouwplan wordt vergroot. Verder wijst [appellante] erop dat het bestemmingsplan niet de grootte van de gestapelde woningen regelt. Omdat met het bouwplan het derde appartement vervalt, is juist sprake van een verkleining van de afwijking en wordt de situatie meer in overeenstemming gebracht met het bestemmingsplan, aldus [appellante]. Daarnaast voert zij aan dat de gestapelde woningen, gestapelde woningen blijven, ongeacht of deze een eigen voordeur en opgang hebben. Bovendien vervalt de extra toegangsdeur van het appartement op de begane grond, waardoor het totaal van twee toegangsdeuren gelijk blijft.

5.1. Niet in geschil is dat het gebruik van het eerste en tweede appartement als zelfstandige woningen valt onder de beschermende werking van het gebruiksovergangsrecht van het bestemmingsplan. De Afdeling stelt voorop dat de omstandigheid dat het gebruik van het pand voor twee zelfstandige woningen op grond van het gebruiksovergangsrecht is toegestaan, niet automatisch ertoe leidt dat ten behoeve van dat gebruik ook mag worden gebouwd. Zij verwijst daarvoor naar haar uitspraak van 18 juni 2003 ([ECLI:NL:RVS:2003:AG1731](#)). Daarom moet beoordeeld worden of [appellante] een beroep kan doen op het bouwovergangsrecht.

5.2. Artikel 30.1 van de planregels luidt als volgt:

"a. Een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk, en afwijkt van het plan, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot:

1. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;

[...]

c. het bepaalde onder a. is niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen het overgangsrecht van dat plan.

5.3. Vast staat dat het derde appartement zonder omgevingsvergunning is gebouwd. Het college heeft in zijn brief van 9 juli 2013 toegezegd dat het niet handhavend zal optreden tegen dit appartement zolang [appellante] eigenaar is van het pand. Op dit punt wordt er dus gedoogd. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 19 april 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:1089](#)) onder 5.3. Op de zitting heeft [appellante] aangevoerd dat door het weghalen van het toilet in het tweede appartement een aantal jaar geleden, het derde appartement weer is gaan behoren tot het tweede. Deze claim kan zij niet hardmaken. Ook onduidelijk is of dit samenstel dan werd gedekt door een toereikende omgevingsvergunning. Ten slotte is hiermee ook onduidelijk of dit samenstel dan niet in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan "Groeseind 2007", inclusief het overgangsrecht van dat plan. Ten tijde van de besluitvorming over de aanvraag van [appellante] van 25 februari 2020 viel het derde appartement, gelet op artikel 30.1, onder c, van de planregels, dan ook niet onder de beschermende werking van het bouwovergangsrecht van het bestemmingsplan "Groeseind 2017". Het eerste en tweede appartement vallen wel onder het bouwovergangsrecht en mogen op grond van artikel 30.1, onder a en onder 1, van de planregels, gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd, zolang de afwijking van het bestemmingsplan naar aard en omvang niet wordt vergroot. Omdat het derde appartement bij de eerste twee appartementen wordt getrokken, wordt de afwijking van het bestemmingsplan vergroot. Daarnaast wordt door het feit dat voor zowel het eerste als het tweede appartement in het bouwplan van buitenaf een eigen ingang is voorzien, het verschijnsel van gestapelde woningen juist versterkt. Daarom heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat de afwijking van het bestemmingsplan naar aard en omvang wordt vergroot en kan [appellante] hiervoor geen beroep op het bouwovergangsrecht doen.

Op het punt dat [appellante] betoogt dat het bestemmingsplan de grootte van de gestapelde woningen niet bepaalt, is het niet relevant dat het bestemmingsplan dit niet regelt. Voor gronden waar gestapelde woningen niet zijn toegestaan, is het namelijk logisch dat het bestemmingsplan niets regelt over de grootte daarvan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak wordt bevestigd.

7. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Verburg

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Kuipers

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 augustus 2025

271-1140