

Bijenkasten en omgevingswet

Inleiding

Uit een signaal van een landgoedeigenaar bleek dat de gemeente Zevenaar twee bijenkasten geplaatst op een terrein van 27 ha met toepassing van een dwangsom wil laten verwijderen. De bijenkasten staan op een perceel met de bestemming Agrarisch. De gemeente motiveerde de beslissing met een verwijzing naar het bestemmingsplan Buitengebied Zevenaar Noord (hierna: bestemmingsplan). In dit bestemmingsplan zijn regels gesteld voor bouwwerken. De gemeente is van mening dat een bijenkast moet worden aangemerkt als een bouwwerk in de zin van het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan is beschreven welke bouwwerken in het gebied zijn toegestaan. Bijenkasten vallen niet onder de opsomming (art. 3.2.4, van het bestemmingsplan).

Ook van toepassing is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). In deze wet is bepaald (art. 2.1, eerste lid onderdeel a) dat het niet is toegestaan zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren dat bestaat uit het bouwen van een bouwwerk. Het is eveneens verboden een bouwwerk in stand te laten (art. 2.3a) of te gebruiken in strijd met een bestemmingsplan (art. 2, eerste lid onderdeel c). In artikel 2, eerste lid onderdeel f is bepaald dat het niet is toegestaan een rijksmonument aan te tasten.

Naar aanleiding van dit signaal heeft de voorzitter van de NBV gesproken met de wethouder die verantwoordelijk is voor de handhaving van het bestemmingsplan. De gemeente is bereid om in het kader van de Omgevingswet te kijken wat de planologische mogelijkheden zijn ten aanzien van bijenkasten en -stallen. Hierbij is voorgesteld dat de NBV de gemeente voorziet van informatie. De gemeente hoort graag van de NBV suggesties/informatie hoe zij als gemeente het plaatsen van bijenkasten met de nieuwe omgevingswet beter kan faciliteren.

Beschouwing

Is een bijenkast een bouwwerk?

In Nederland worden bijenkasten gebruikt bestaande uit onderdelen van 47 cm lang, 42 cm breed en 23 of 15 cm hoog, een losse bodem en een deksel. Een complete bijenkast kan gemakkelijk door een mens worden gedragen. Voor de duidelijkheid verwijs ik naar een tekening https://www.imkerpedia.nl/downloads/Spaarkast-Henk_Klok.pdf

Bijenkasten worden regelmatig verplaatst om de bijen op andere gewassen te kunnen laten foerageren. Een bijenkast is dus niet bedoeld om op één vaste plaats te functioneren.

Het bestemmingsplan geeft in artikel 1.28 een definitie van een bouwwerk.

Ik citeer:

“een bouwkundige constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die hetzij direct hetzij indirect duurzaam met de aarde is verbonden, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren”

Dit is een bekende formulering in het bestuursrecht. De Raad van State heeft op 1 mei 2019 een beslissing genomen die bruikbaar is voor de discussie over de bijenkasten.

Raad van State **ECLI:NL:RVS:2019:1423**

“ Het begrip ‘bouwwerk’ is in de Wabo niet omschreven. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 17 juli 2013; ECLI:NL:RVS:2013:3132) kan voor de uitleg van het begrip bouwwerk aansluiting worden gezocht bij de omschrijving van dit begrip in de modelbouwverordening. Deze 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.”

Indien hieraan is voldaan, is sprake van een bouwwerk.

Uit de stukken en ter zitting is gebleken dat de plantenbak een dichte bak betreft van ongeveer 2 m breed en 40 cm hoog, die op de bestaande erfafscheiding is geplaatst en daarvan ook weer eenvoudig kan worden verwijderd. Naast deze plantenbak, waren ten tijde van het controlerapport van het college van 18 mei 2018, tevens twee kleinere plantenspotten op de erfafscheiding geplaatst.

De Afdeling is van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat deze plantenbak niet is aan te merken als een bouwwerk. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat deze geen ‘constructie van enige omvang’ vormt. Het betoog dat de plantenbak tezamen met de erfafscheiding wel een zodanige constructie vormt, wordt niet gevolgd. De plantenbak vormt daarmee geen geheel en dus geen constructie, maar wordt daar soms op geplaatst om ook weer te worden verwijderd. Dit laatste blijkt uit een nader controlerapport van het college van 28 november 2018, dat zich onder de gedingstukken bevindt. Ter zitting is door [appellant] bevestigd dat de plantenbak zich ook op dat moment niet op de erfafscheiding bevond. Daaruit kan mede worden geconcludeerd dat de plantenbak niet is bedoeld om (voortdurend) ter plaatse te functioneren. Dat de plantenbak weer kan worden teruggeplaatst en in dat geval weer voor langere duur ter plaatse aanwezig is, leidt niet tot een ander oordeel.

Over de afgezaagde vlaggenmast, met volgens het besluit van 18 juli 2018 een nog resterende hoogte van 2,20 m, is de Afdeling van oordeel dat ook die niet valt aan te merken als een bouwwerk. Ook deze enkele paal betreft geen ‘constructie van enige omvang’. Nu het niet gaat om een bouwwerk, wordt ook door de aanwezigheid van deze afgezaagde vlaggenmast het verbod in artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo niet overtreden.”

Conclusie

Op grond van de hierboven genoemde uitspraak is het redelijkerwijs niet verdedigbaar dat een bijenkast, die nota bene veel kleiner is dan de genoemde bloembak en ook gemakkelijk is te tillen en te verplaatsen, zou kunnen worden aangemerkt als een bouwwerk. Naar mijn mening zal de Raad van State korte metten maken met een andersluidende opvatting.

Piet Huitema

2 april 2021

Aanvulling n.a.v. de reactie van gemeente Zevenaar van 7 april 2021.

Volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State moet voor het begrip bouwwerk in de Wabo aansluiting worden gezocht bij de omschrijving van dit begrip in de modelbouwverordening.

Het heeft dan niet veel zin, zoals de gemeente nu meldt, aansluiting te zoeken bij het Besluit omgevingsrecht van 25 maart 2010 (hierna: Bor). In deze Algemene Maatregel van Bestuur is niet bepaald wat een bouwwerk is. Dat is logisch omdat de Wabo geen delegatiebepaling bevat die dit toestaat.

De juiste volgorde is dat eerst wordt onderzocht of iets een bouwwerk is. Pas als is vastgesteld dat er een bouwwerk is komt artikel 2, onderdeel 21 van Bijlage II Bor in beeld.

Een bijenkast heeft een oppervlakte van 0,47 bij 0,42, dat is minder dan 0,2 vierkante meter. De hoogte van een bijenkast varieert naarmate het bijenvolk groter wordt in de maanden april t/m juli. Imkers beginnen meestal met een hoogte van 23 cm plus circa 5 cm voor de bodem en het dak. Later komt er 23 cm en 15 cm bij. De hoogte is uiteindelijk tussen de 65 en 70 cm. Zoals ik al hiervoor schreef kan een persoon een bijenkast met gemak optillen en verplaatsen. Een bijenkast is daarom geen constructie van enige omvang.

Het verplaatsen van volken naar een ander gebied, waar de bijen meer voedsel vinden is in de praktijk van het imkeren al een eeuwenlange gewoonte. In het verleden werden op vrijwel alle boerenbedrijven bijenvolken gehouden. Boki Luske, verbonden aan het Louis Bolk Instituut schreef in de brochure "Bijenvolken als onderdeel van het landbouwbedrijf": *"Er zijn periodes geweest dat pachters en boeren zelfs verplicht waren om bijenvolken te houden, omdat ze 'honingcijs' moesten betalen (belasting in de vorm van bijenproducten)"*

Nog even iets over die Gorcumse plantenbak genoemd in de beslissing van de Raad van State. In overweging 1 is de hoogte 0,95 m en de breedte 2,50 m. In overweging 10 staat dat de bak ongeveer 2 m breed en 40 cm hoog is. De lengte is ongewis. Als ik de ontbrekende maat op 40 cm stel, dan is de oppervlakte 0,8 vierkante meter.

Ook in de door Zevenaar aangehaalde beslissing van ABRvS 9 maart 2001, zaaknummer: 201006752/1/H1 herhaalt de ABRvS de vaste definitie van een bouwwerk. Deze zaak ging over een trailer die jarenlang werd gebruikt voor de opslag van bouwmaterialen. Een dergelijke trailer is niet te vergelijken met een bijenkast met een oppervlakte van 0,2 vierkante meter. Verder is het genoemde verplaatsen in die zaak niet vergelijkbaar met het verplaatsen van bijenkasten; om terugvliegen te voorkomen worden bijenkasten als regel zo'n 6 kilometer verplaatst.

Conclusie

Een bijenkast is geen bouwwerk van enige omvang. Een omgevingsvergunning is niet vereist. Artikel 2, onderdeel 21 van Bijlage II Bor is niet van toepassing op een bijenkast.

Piet Huitema,

7 april 2021.