

Splitsing vergunning voor bouwen

(in een bouwtechnische vergunning en een ruimtelijke vergunning)

Tonny Nijmeijer

Te bespreken

Eventuele subtitel in grijs

- Schets van de voorgestelde regeling
(Invoeringswet Omgevingswet + Invoeringsbesluit Omgevingswet)
- Flexibiliteit
- Duidelijkheid
- Noodzaak ruimtelijke vergunningplicht
- Enkele conclusies

Schets voorgestelde regeling

Activiteit bouwen wordt opgeknipt in

- a) technische bouwactiviteit ('technische vergunning')
- b) ruimtelijke bouwactiviteit ('ruimtelijke vergunning')

Schets voorgestelde regeling

Technische bouwactiviteit: toetsing aan Bbl
(opvolger Bouwbesluit 2012) > centrale normering

- vergunningplicht o.a. afhankelijk van constructieve klasse bouwwerk (bijv. bouwwerk met verdiepingvloeren) > aanwijzing in Invoeringsbesluit Omgevingswet)

Ruimtelijke bouwactiviteit: toetsing aan omgevingsplan

- vergunningplicht in omgevingsplan > decentrale normering, maar...
- landelijke lijst met vergunningvrije ruimtelijke bouwactiviteiten (vgl. bijlage II Bor)
- sturingsmogelijkheden die voor Rijk en provincie via instructieregels (art. 2.25 lid 3 Omgevingswet) > bijv. instructie vergunningplicht voor bij omgevingsverordening aangewezen bouwactiviteiten in buitengebied

Vervolg

'Knip' in omgevingsvergunningplicht voor bouwen betekent

- a) soms geen
- b) soms één en (technisch of ruimtelijk)
- c) soms twee omgevingsvergunningen (technisch én ruimtelijk) nodig
 - NB: elke vergunning = appellabel besluit (vgl. art. 2.5 Wabo, gefaseerde vergunning)

Vervolg

Bij c) inhoudelijke en procedurele afstemming tussen beide vergunningen aandachtspunt

- want vergunningvoorschrift n.a.v. toetsing aan omgevingsplan kan gevolgen hebben voor constructieve vormgeving bouwwerk en vice versa; bijv. voorschrift voor plaatsen 15 meter hoge schoorsteen op dak gebouw t.b.v. beperking geuroverlast
- huidig recht géén aandachtspunt, want bouwtechnische toets en bestemmingsplantoets binnen één vergunning (art. 2.10 lid 1 Wabo)
- géén afstemmingsregeling in Omgevingswet
 - regering vertrouwt op ‘informatieplicht’ art. 3:20 Awb> maar: wel/niet toepassen regeling geen rechtsgevolg voor aanvraag vergunning(en), bijv. ontvankelijkheid aanvraag of mogelijkheid intrekking
 - m.i. mix van art. 56a en art. 56b Woningwet (oud) en art. 2.5 Wabo nodig om procedurele rompslomp in (rechts)praktijk te voorkomen

Flexibiliteit

Flexibiliteit neemt toe

- in ieder geval als technisch en ruimtelijk geen omgevingsvergunningplicht geldt
- fasering inhoudelijke toets bouwplan mogelijk > kan onder Wabo niet, omdat art. 2.5 Wabo twee of meer vergunningplichtige activiteiten vereist
 - maar: is daar in de bouwpraktijk veel behoefte aan, naast huidige mogelijkheid in mor om constructiegegevens later in het vergunningproces aan te leveren? Praktijkonderzoek? Ervaringen met art. 56a en 56b Woningwet (oud) negatief...

e

Flexibiliteit

- ruimtelijke vergunningplicht concretiseren in dynamische verwijzing naar beleidsregels (?)>

planregel 2030: 'bouwen van stedenbouwkundig detonerende bouwwerken verboden behoudens omgevingsvergunning' >

beleidsregel 2030: 'onder stedenbouwkundig detonerend wordt verstaan bouwen met een andere dakhellingshoek dan belendende gebouwen' >

beleidsregel 2032: 'onder stedenbouwkundig detonerend wordt verstaan bouwen met een plat dak en bouwen van gebouwen met een volume van > 800 m³ (nb: bij beleidsregel afwijking mogelijk o.g.v. art. 4:84 Awb).

Duidelijkheid

Duidelijkheid ruimtelijke vergunningplicht

- afhankelijk van inhoud landelijke lijst vergunningvrije ruimtelijke bouwactiviteiten (vgl bijlage II Bor)
 - Nb: huidige verbod behoudens vergunning gaat mee in 'bruidsschat'
- afhankelijk van instructieregels Rijk en provincie
- afhankelijk van inhoud omgevingsplanregels
- afhankelijk van uitwerking in (dynamische) beleidsregels > nb: beleidsregels worden vastgesteld LOS van het omgevingsplan en vaststelling is niet appellabel (art. 8:3 Awb), wel indirecte toetsing mogelijk
- maar: indirecte toetsing beleidsregels ruimtelijke vergunningplicht, vereist appellabel besluit \> per definitie handhavingsbesluit als b en w standpunt innemen dat omgevingsvergunningplicht ontbreekt

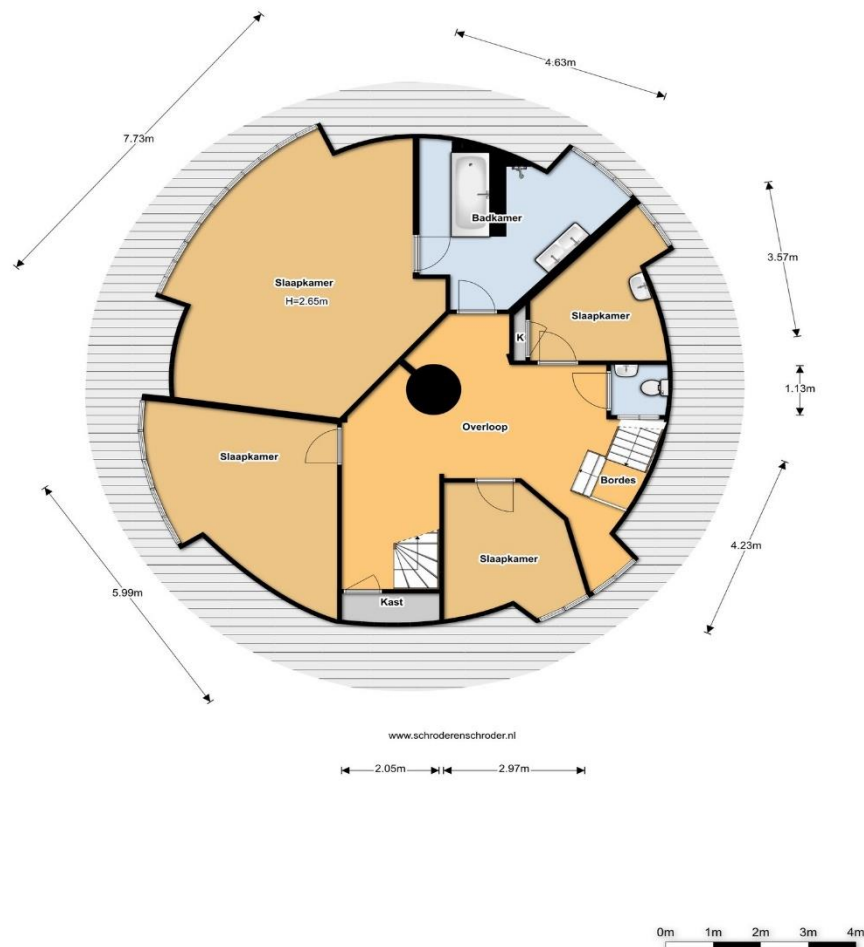
Duidelijkheid

- Advies Afdeling advisering Raad van State: introduceer t.b.v. duidelijkheid 'conformiteitsverklaring' waarin bevoegd gezag zich 'op aanvraag' in concreet geval uitspreekt over vergunningplicht > regering: niet doen.
 - m.i. verstandige keuze regering. Conformiteitsverklaring leidt tot nieuwe rechtsvragen (o.a. appellabel?, voorbereidingsprocedure?, leges?) die zijn te voorkomen door continueren verbod behoudens ruimtelijke vergunning

Noodzaak ruimtelijke vergunningplicht

- Regering (mvt Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 72): “Regels in een omgevingsplan kunnen voor bouwwerken concreet, helder, beperkt in aantal en overzichtelijk zijn vastgelegd. Bij zulke regels is een vergunningplicht vermoedelijk niet nodig en heeft het werken met algemene regels de voorkeur. Onder de Omgevingswet is het echter ook mogelijk om in het omgevingsplan te werken met open normen. Dergelijke normen vergen een interpretatie.”
- Kanttekening 1: de (rechts)praktijk laat creatieve bouwplannen zien, die ondanks eenduidige planregels tot een lastige plantoets leiden (o.a. AbRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2981; zaak spitst zich toe op het aantal bouwlagen, met illustratieve bouwtekening als onderdeel van de rechtsoverwegingen).

Voorbeelden



Voorbeelden



Voorbeelden



Vervolg

- Kanttekening 2: niet alleen open normen in een omgevingsplan maar zeker ook het doorschuiven van onderzoekslasten van de planfase naar de projectfase, vergt een appellabel besluit voorafgaand aan het bouwen > ruimtelijke vergunningplicht

Uit: Omgevingsplan Bavoterrein (www.ruimtelijkeplannen.nl)

4.3 Vergunningplichten activiteit bouwen

- het oprichten, veranderen of uitbreiden van een bouwwerk is toegestaan, mits:
 - de cultuurhistorische waarden van het gemeentelijk monument, ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - gemeentelijk monument", en de andere op deze gronden aanwezige bouwwerken behouden blijven en/of worden hersteld, waarbij de bouwwerken qua profiel, bouwmassa, gevelkarakteristiek, detaillering, kleur- en materiaalgebruik, situering en oriëntatie, dan wel andere cultuurhistorische waarden, behouden dienen te blijven;
 - voldaan wordt aan de meldingplichten zoals genoemd in artikel 4.4.2;
 - voldaan wordt aan de vergunningplichten zoals genoemd in artikel 4.4.3;
 - er sprake is van een positief advies van het kwaliteitsteam waarbij de in artikel 15.2 opgenomen procedureregels worden doorlopen;
 - er sprake is van een hoogwaardige beeldkwaliteit zoals benoemd in de beleidsregel 'Hoogwaardige beeldkwaliteit';

Uit: Omgevingsplan Bavoterrein (www.ruimtelijkeplannen.nl)

4.3 Vergunningplichten activiteit bouwen

- het oprichten, veranderen of uitbreiden van een bouwwerk is toegestaan, mits:
 - er sprake is van een robuuste water- en groenstructuur die voldoet aan de voorwaarden zoals benoemd in de beleidsregel 'Robuuste water- en groenstructuur', met dien verstande dat:
 - overleg heeft plaatsgevonden met het hoogheemraadschap;
 - peilgebieden niet met elkaar verbonden mogen worden;
 - Het gemaal ter plaatse van de aanduiding "gemaal" uitsluitend verplaatst mag worden na overleg en instemming van het hoogheemraadschap.
 - er sprake is van een duurzame ontwikkeling zoals benoemd in de beleidsregel 'Duurzaam ontwikkelen';
 - is aangetoond dat de archeologische waarden niet onevenredig worden aangetast, zoals benoemd in de beleidsregel 'Archeologie';
 - is aangetoond dat vanuit bodemhygiënisch oogpunt -met inachtneming van de beleidsregel 'Bodem'- de gronden geschikt zijn voor de functie.

Vervolg

- Kanttekening 3: in kader hypotheekverstrekking voor nieuwbouw vaak relatie gelegd met onherroepelijke bouwtitel

Contact

Tonny Nijmeijer

t.nijmeijer@jur.ru.nl

