

Vergaderjaar 1995–1996

24 607

Wijziging van de Woningwet inzake vergunningvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 juni 1995 en het nader rapport d.d. 7 februari 1996, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 maart 1995, no. 95.001923, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Woningwet inzake vergunningsvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 maart 1995, nr. 95.001923, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermeld ontwerp van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 juni 1995, nr. W08.95.0110, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. Artikel 43, eerste lid, onder d, van de Woningwet wordt zodanig gewijzigd, dat – zoals de toelichting in paragraaf 4 stelt – voor carports die op een grotere afstand dan drie meter vanaf de openbare weg zijn gelegen geen beperking geldt ten aanzien van het aantal wanden, zij het dat de carport geen gebouw mag zijn, hetgeen betekent dat ten minste één zijde van de carport open moet zijn. In de geldende wetsbepaling wordt niet gesproken van een carport, maar van een overkapping met een open constructie.

In de toelichting wordt geconstateerd dat de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State ten aanzien van de overkapping met een open constructie heeft geoordeeld dat het alleen kan gaan om een overkapping die op vier poten staat en bovendien, ook visueel gezien, geen deel uit mag maken van de woning of het andere gebouw op het erf waarvan de overkapping wordt geplaatst.

De toelichting merkt op dat de uitleg van de Afdeling rechtspraak een te beperkt karakter geeft aan hetgeen de wetgever heeft bedoeld. Met de woorden «een overkapping met een open constructie» was bedoeld aan te geven, aldus de toelichting, dat de carport niet het karakter van een besloten gebouw zou mogen hebben en (dat deze) bovendien geen gevaar zou mogen opleveren voor het wegverkeer in het geval dat de carport in of vlakbij de openbare weg zou worden geplaatst. De Raad van State moet vaststellen dat die bedoeling niet uit de wetsgeschiedenis blijkt. Hij merkt op dat de wetgever

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

bij de totstandkoming van de huidige Woningwet de openheid van de constructie heeft beklemtoond (Kamerstukken II 1988/89, 20 066, nr. 9, blz. 75) terwijl voorts uitzonderingen op een algemeen geldende vergunningsplicht in het algemeen restrictief worden uitgelegd.

De thans in de toelichting genoemde mogelijkheid om onder de voorgestelde bepaling carports met slechts één open zijde te bouwen is overigens niet duidelijk te lezen in de voorgestelde bepaling. Het voorschrift zou derhalve dienen te worden aangepast als het de opzet is die mogelijkheid te bieden.

De Raad adviseert de toelichting uit te breiden en het voorschrift zo nodig aan te passen.

1. Kennelijk veronderstelt de Raad van State dat ik er van uitga dat in het vigerende artikel 43, eerste lid, onderdeel d, van de Woningwet sprake is van een carport. Een carport is echter in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet (Kamerstukken II, 1986/1987, 20 066, nr. 3) als voorbeeld genoemd van een overkapping met een open constructie. In de jurisprudentie over dit artikelonderdeel is de carport als zodanig ook als een overkapping met een open constructie erkend. Gegeven het feit dat, blijkens de jurisprudentie, juist aan die vorm van een overkapping met een open constructie een enge interpretatie wordt gegeven, is in de memorie van toelichting op het voorliggende wetsvoorstel op de carport ingegaan. Bedoelde enge interpretatie, zoals verwoord in de memorie van toelichting, is naar mijn mening niet in overeenstemming met de bedoelingen van de wetgever. Immers, de herziening van de Woningwet was er onder meer op gericht om een aantal bouwactiviteiten onder de vergunningsplicht weg te halen. Daardoor zou de burger meer vrijheid krijgen voor het bouwen van bepaalde, gangbare bouwwerken. Een carport, bestaande uit vier palen en een dak en op voldoende afstand van een ander gebouw geplaatst, is in ons land geen gangbaar bouwwerk. In het licht van het hiervoor gestelde, deel ik de opvatting van de Raad van State niet dat uitzonderingen op een algemeen geldende vergunningsplicht, ook in het kader van de herziene Woningwet, restrictief zou moeten worden uitgelegd.

Een dergelijke opvatting doet geen recht aan het terugdringen van het vereiste van bouwvergunning, waarin de herziene Woningwet uit het oogpunt van deregulering voorziet. De Raad gaat hierbij voorbij aan hetgeen bij de behandeling van het Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving (Kamerstukken II, 1983/1984, 17 931, nr. 7) is gesteld over wat met «een open constructie» wordt bedoeld. Dat actieprogramma en de resultaten van het gemeen overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal daarover heeft ten grondslag gelegen aan de herziening van de Woningwet. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet is het verhandelde ter zake van dat actieprogramma niet beschreven, doch is volstaan met een verwijzing ernaar.

Gelet op het vorenstaande, acht ik aanpassing van het voorgestelde artikelonderdeel dan ook nodig. Ik heb die bepaling zodanig aangepast dat daaruit nu duidelijk valt te lezen dat een overkapping ten hoogste drie wanden mag hebben, tenzij die overkapping op minder dan drie meter van de openbare weg af wordt gebouwd. De memorie van toelichting heb ik overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld. Verder heb ik dit artikelonderdeel nog zodanig aangepast dat de overkapping moet strekken tot vergroting van het genot van het gebruik van het gebouw waarbij die overkapping wordt geplaatst. Met die toevoeging heb ik willen aangeven dat het plaatsen van één of meer overkappingen niet mag zijn gericht op bijvoorbeeld de uitoefening van een bedrijf, zoals het autosloopbedrijf, in strijd met het bestemmingsplan.

2. In het voorgestelde artikel 43, vierde lid, worden bepaalde bouwwerkzaamheden aangemerkt als het bouwen van een meldingsplichtig bouwwerk, voor zover die werkzaamheden de karakteristieke waarden ter bescherming waarvan een aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht heeft plaatsgehad, aantasten. Laatstbedoeld criterium is niet goed bruikbaar als beslissend voor de meldingsplicht. In de uitgebrachte adviezen is ook gewezen op het vage en subjectieve karakter van het criterium.

In onderdeel 5 van de toelichting, Adviezen, wordt dit bezwaar onvoldoende weerlegd. Gesteld wordt dat het aan de deregulering ten grondslag liggende

beginsel van «meer markt, minder overheid» als consequentie heeft dat hier een grotere verantwoordelijkheid bij de burger wordt gelegd, hetgeen uiteraard ook een risico betekent. Het scheppen van dergelijke risico's past naar het oordeel van de Raad echter niet bij de in regelgeving als de onderhavige vereiste rechtszekerheid. Als de overheid kiest voor preventief toezicht, en dat is hier het geval, dan dient duidelijk te zijn waarop dit toezicht betrekking heeft en is het niet logisch het al dan niet moeten melden afhankelijk te stellen van hetzelfde criterium dat ook het criterium bij het uit te oefenen preventieve toezicht vormt.

Deze bepaling ware te heroverwegen.

2. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad heb ik het vierde lid van artikel 43 aangepast. Die aanpassing betekent dat het verrichten van bouwactiviteiten als bedoeld in het eerste lid van dat artikel, in een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988, een meldingsplichtige bouwactiviteit is als bedoeld in artikel 42, eerste lid. Zijn burgemeester en wethouders evenwel van oordeel dat de karakteristieke waarden van dat beschermd stads- of dorpsgezicht met de gemelde bouwactiviteit niet worden aangetast, dan wordt die bouwactiviteit alsnog als een vergunningsvrije bouwactiviteit beschouwd. Of er sprake is van aantasting van de karakteristieke waarden, is aan de hand van het bestemmingsplan vast te stellen. Immers, dat bestemmingsplan is met name gericht op de uitwerking van de aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988.

De uitwerking van die aanwijzing leidt in de praktijk op dat punt tot een gedetailleerd bestemmingsplan. Het aangepaste vierde lid legt de verantwoordelijkheid tot het vaststellen of er sprake is van mogelijke aantasting van de karakteristieke waarden bij burgemeester en wethouders. Zij dienen elk gemeld bouwplan daaraan dus preventief te toetsen. Komen burgemeester en wethouders tot het oordeel dat het bouwplan de karakteristieke waarden van het Beschermd stads- of dorpsgezicht aantasten, dan geldt de regeling van artikel 42 in haar volle omvang. Komen zij tot het oordeel dat het bouwplan de karakteristieke waarden van dat beschermd gezicht niet aantasten, dan herleeft feitelijk de regeling van artikel 43, eerste lid. In dat geval herleeft ook artikel 12, tweede lid, van de Woningwet en artikel 20 van de Wet op de Ruimtelijke ordening.

De memorie van toelichting heb ik hiermee in overeenstemming gebracht.

3. Artikel 44, onder b, wordt in de toelichting (die onder 4, Overige wijzigingen, overigens abusievelijk spreekt van: onderdeel d) onvoldoende gemotiveerd.

Ten eerste bespreekt de toelichting alleen een algemene maatregel als bedoeld in artikel 8, achtste lid, en niet de voorschriften gegeven bij of krachtens een in artikel 120 gegeven algemene maatregel van bestuur, waarop de wijziging van artikel 44, onder b, eveneens betrekking heeft.

Ten tweede wordt gesteld dat met de voorgestelde wijziging wordt beoogd te bewerkstelligen dat de algemene maatregel van bestuur, ook wanneer deze (mede) strekt tot uitvoering van bijvoorbeeld een EEG-richtlijn, op zo kort mogelijke termijn rechtskracht heeft.

De voorgestelde wijziging gaat echter niet over het rechtskracht verkrijgen van de algemene maatregel van bestuur, doch over het functioneren daarvan als toetsingskader voor bouwvergunningen.

De voorgestelde bepaling is algemeen van strekking. De algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 8, achtste lid, kan ter bevordering van de eenheid in de bouwverordeningen regelen omtrent de inhoud van de voorschriften, bedoeld in het tweede tot en met vierde, zesde en zevende lid, ongeacht of deze regelen worden gesteld ter implementatie van Europese regelgeving of niet. Ten aanzien van de voorschriften die niet dienen tot implementatie van Europees recht is in het geheel geen rechtvaardiging gegeven. Ten minste ware de toelichting aan te vullen.

3. De toelichting op artikel 44, onderdeel b, heb ik, overeenkomstig de opmerkingen van de Raad van State, aangevuld. Met het op zo kort mogelijke termijn verkrijgen van rechtskracht van een algemene maatregel als bedoeld in artikel 8, achtste lid, of artikel 120 van de Woningwet, is bedoeld dat zo'n algemene maatregel van bestuur zelf kan voorzien in een datum van inwer-

kingtreding, waardoor dat besluit vanaf dat moment rechtskracht heeft en als toetsingsgrond voor een aanvraag om bouwvergunning geldt. Daarmee wordt voorkomen dat die voorschriften eerst effectief zijn nadat de bouwverordening, overeenkomstig artikel 8, negende lid, met die voorschriften in overeenstemming is gebracht. Die bepaling kan betekenen dat de voorschriften die krachtens artikel 8, achtste lid, of artikel 120 zijn gegeven, eerst na verloop van ten hoogste één jaar effectief zullen zijn. Dit kan voor beide situaties ongewenst zijn; zeker wanneer uit beleidsmatige of Europeesrechtelijke overwegingen een snelle invoering van die voorschriften noodzakelijk wordt geacht dan wel is om te voldoen aan de in een Europese richtlijn opgelegde implementatietermijn. Bovendien is daarmee gewaarborgd dat, wanneer een gemeente niet aan de in artikel 8, negende lid, neergelegde verplichting heeft voldaan, de voorschriften van zo'n algemene maatregel van bestuur van toepassing zijn. In dit verband wordt verwezen naar de krachtens artikel 8, achtste lid, gegeven voorschriften voor het verwijderen van asbest uit bouwwerken. Een snelle invoering van de in dat besluit vervatte voorschriften was enerzijds beleidsmatig en anderzijds ter nakoming van de Europese richtlijn ter zake gewenst en noodzakelijk. In een groot aantal gemeenten zijn die voorschriften eerst na verloop van bijna een jaar effectief geworden en in enkele gemeenten zelfs niet na verloop van de wettelijke voorgeschreven termijn van ten hoogst één jaar.

4. Ingevolge artikel II, eerste lid, treedt de wet in werking met ingang van de tweede dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. De toelichting bij dit artikel stelt evenwel dat het tijdstip van inwerkingtreding bij koninklijk besluit zal worden bepaald, opdat de burger door middel van voorlichting eerst in voldoende mate in kennis kan worden gesteld van de in deze wet vervatte gewijzigde regeling voor het zonder vergunning bouwen in een beschermd stads- of dorpsgezicht. Gelet op deze overweging lijkt het wenselijk het artikel aan te passen aan de toelichting.

4. De inwerkingtreddingsbepaling van artikel II heb ik, overeenkomstig de opmerking van de Raad, aangepast aan het gestelde daarover in de memorie van toelichting.

5. Artikel II, vierde lid, bepaalt dat het overgangsrecht van het derde lid niet van toepassing is indien ten aanzien van het desbetreffende bouwwerk toepassing van bestuursdwang is aangezegd en daartegen bezwaar of beroep is ingesteld en op dat bezwaar of beroep niet is beslist. Deze bepaling dient nader te worden uitgewerkt. Zo lijkt het logisch het overgangsrecht ook niet van toepassing te laten zijn in gevallen waarin geen bezwaar of beroep tegen bestuursdwang is ingesteld. Ook behoort onder het overgangsrecht te vallen een bouwwerk ten aanzien waarvan na bezwaar of beroep definitief is beslist dat ten onrechte bestuursdwang is aangezegd.

5. De opmerking van de Raad van State over het overgangsrecht hebben mij aanleiding gegeven die bepalingen te herformuleren. Ik heb die bepalingen in overeenstemming gebracht met het overgangsrecht van de herziene Woningwet. De nieuw voorgestelde bepalingen komen op het volgende neer: enige aanzegging en enig bezwaar of beroep tegen een vergunningsvrij bouwwerk dat vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging tot stand is gekomen in een beschermd stads- of dorpsgezicht moet worden afgedaan overeenkomstig het toen geldende recht. Verder worden alle vergunningsvrije bouwwerken, die vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging zijn gebouwd in een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988, aangemerkt als meldingsplichtige bouwwerken die bovendien als zodanig tot stand zijn gekomen. Dit geldt ook voor vergunningsvrije bouwwerken waarvan de rechtmatigheid in rechte is vastgesteld. Met deze overgangsregeling wordt recht gedaan aan de op grond van het oude recht verworven rechten.

6. In de toelichting wordt in onderdeel 3.3, Consequenties van de motieven, onder a, als reden om het bouwen van bouwwerken met een openbaar karakter als vergunningsvrije bouwactiviteit te handhaven gegeven dat burgemeester en wethouders op de realisatie daarvan invloed kunnen uitoefenen als eigenaar van de grond. Deze redengeving is ontoereikend,

aangezien het hier blijkt artikel 43, eerste lid, onder f, van de Woningwet bouwwerken ten dienste van het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer, de waterhuishouding, de energievoorziening of het telecommunicatieverkeer betreft, die niet altijd op grond worden gebouwd die eigendom is van de desbetreffende gemeente. De toelichting ware aan te vullen.

6. De memorie van toelichting, onderdeel 3.3, heb ik overeenkomstig de opmerking van de Raad aangevuld met een passage dat, wanneer de gemeente geen eigenaar van de grond is, verwacht mag worden dat het desbetreffende bedrijf dat het bouwwerk met een openbaar karakter wil bouwen, daarover vooraf met de gemeente in contact zal treden ten einde de plaats van het bouwwerk in overleg met elkaar te bepalen.

7. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele opmerkingen van de Raad heb ik verwerkt.

Van de gelegenheid heb ik gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel nog een enkele aanvullende wijzigingen op te nemen. In de eerste plaats betreft dat een wijziging van artikel 43, eerste lid, onderdeel i, opgenomen in artikel I, onderdeel B, sub 2. Daarin is voorgesteld om onder antenne tevens te verstaan een schotelantenne met een doorsnede van ten hoogste 1 meter. Uit de jurisprudentie is inmiddels gebleken dat genoemd artikelonderdeel in samenhang met het gestelde over schotelantennes in de nota van toelichting behorende bij het Besluit meldingsplichtige bouwwerken enige onduidelijkheid oplevert. Met de voorgestelde wijziging wordt die onduidelijkheid weggenomen.

In de tweede plaats gaat het om een nadere wijziging van de voorgestelde wijziging van artikel 43, eerste lid, onderdeel k (nieuw), opgenomen in artikel I, onderdeel B, sub 4. Die nadere wijziging voorziet in de mogelijkheid om ook bij een onbebouwd terrein een erf- of terreinafscheiding vergunningsvrij te plaatsen. Die afscheiding mag dan niet hoger zijn dan 1 meter.

In de derde plaats gaat het om een wijziging van artikel 52. Bij de wijziging van dit artikel in het kader van de Leemtewet Awb is namelijk een onduidelijkheid gesloten in de regeling van de verhouding tussen het aanhouden van de beslissing op een aanvraag om bouwvergunning en het van kracht worden van de milieuvergunning. In artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel is ten einde die onduidelijkheid weg te nemen een wijziging van artikel 52 van de Woningwet opgenomen. In de memorie van toelichting is de reden voor deze wijziging uiteengezet. Korthedshalve moge daarnaar worden verwezen.

In de vierde plaats heb ik in artikel II een wijziging van de Wet op de openluchtrecreatie opgenomen. Die wijziging voorziet in een correctie van een verwijzing in die wet naar het vereiste van bouwvergunning in de Woningwet.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 20 juni 1995, no. W08.95.0110, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

In artikel 8, negende lid, niet de woorden «of de bij of krachtens artikel 120» invoegen, maar de woorden: en de krachtens artikel 120.

– In artikel 100, tweede lid, «gebouwd» vervangen door: gebouwd of gesloopt.

– Artikel II splitsen in afzonderlijke artikelen overeenkomstig aanwijzing 96 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

– Aan de wet geen citeertitel geven, omdat het een wijzigingswet betreft (aanwijzing 184 Ar).

– In onderdeel 1 van de toelichting, Inleiding, bij de aanduiding van kamerstukken aanwijzing 219 Ar in acht nemen.

– In de eerste alinea van onderdeel 4 van de memorie van toelichting, Overige wijzigingen, na het woord «anderzijds» toevoegen: onderdelen van de wet betreffen die.

– Bij de in onderdeel 4 van de toelichting genoemde uitspraken van de waarnemend Voorzitter van de Afdeling rechtspraak vindplaatsen vermelden.

– In de laatste alinea van de toelichting «tweede lid» vervangen door: derde lid.

– In de toelichting onder 4, Overige wijzigingen, in de passage die betrekking heeft op de wijziging van artikel 44, onder a, waar het betreft de voorschriften gegeven bij of krachtens de in artikel 120 bedoelde algemene maatregel van bestuur, niet spreken van bij of krachtens artikel 120 gegeven voorschriften.