

43. Vergunningvrij bouwen onder de Omgevingswet

H. DE ROO

Vergunningvrij bouwen onder de Omgevingswet verandert aanzienlijk. Op bouwtechnisch vlak wordt er meer vergunningvrij, maar op ruimtelijk vlak kan de gemeente zelf keuzes gaan maken of er meer, of minder vergunningvrije bouw mogelijkheden komen.

Nieuwe situatie: de knip

In de Omgevingswet worden bouwprojecten opgeknipt in een omgevingsplanactiviteit bouwwerken en een (technische) bouwactiviteit. Voor degene die voor de komst van de Wabo (1 oktober 2010) heeft gewerkt met de Woningwet en weet wat een bouwvergunning is, zal bij deze knip de 'vroegere' bouwvergunning fase 1 en fase 2 herkenbaar zijn. De omgevingsplanactiviteit bouwwerken (ook wel ruimtelijke bouwactiviteit genoemd) wordt getoetst aan de regels van het omgevingsplan. Deze regels gaan bijvoorbeeld over functietoedeling, bouwhoogte, bebouwingspercentage, maar ook 'redelijke eisen van welstand'. De (technische) bouwactiviteit wordt getoetst aan de bouwtechnische regels vanuit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Een bouwactiviteit moet voldoen aan bijvoorbeeld regels over constructieve veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, bruikbaarheid en aanwezigheid van bepaalde installaties.

Voor beide delen is bij een omgevingsvergunning voor een bouwproject al dan niet separaat een 'toestemming' nodig. Toestemming krijgen kan via een omgevingsvergunning, of door te voldoen aan de meldingsplicht of informatieplicht. Voor de ruimtelijke bouwactiviteit kunnen gemeenten uiteindelijk in het omgevingsplan een 'eigen' vergunningstelsel opnemen, of juist niet. De VNG hanteert een regelkwalificatie, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vergunningvrije, vergunningplichtige en meldplichtige activiteiten, of het werken met informatieplichten. Dat is de ruimte voor lokaal maatwerk die voor gemeenten ontstaat met de komst van de Omgevingswet.



Zowel de ruimtelijke als de technische bouwactiviteit kent (als gevolg van de knip) vergunningvrije categorieën. De vergunningvrije rijksregels staan in het Bbl en zijn van toepassing voor alle gemeenten.

Omgevingsplanactiviteit

De Omgevingswet bepaalt in art. 5.1 lid 1 onder a dat een omgevingsplanactiviteit (bouwwerken) omgevingsvergunningplichtig is, tenzij hij vergunningvrij is op basis van art. 2.29 Bbl. In dat artikel staat een opsomming van vergunningvrije categorieën op rijksniveau. Denk bijvoorbeeld aan omgevingsplanvrije activiteiten zoals de dakkapel in het achterdakvlak, dakramen, zonnepanelen, erf- en perceelafscheidings lager dan 1 meter etc. Deze categorieën zijn gelijk aan de categorieën die genoemd worden in het huidige art. 2 bijlage II Bor. Deze omgevingsplanactiviteiten zijn altijd vergunningvrij en niet door de gemeente vergunning- of meldingplichtig te maken in het omgevingsplan.

Als de Omgevingswet in werking treedt, heeft elke gemeente van rechtswege een omgevingsplan (het tijdelijk deel van het omgevingsplan). Het tijdelijk deel van het omgevingsplan bestaat uit alle gemeentelijke planologische regelingen zoals het (facet)bestemmingsplan, wijzigingsplannen, etc. Daarnaast zijn de plaatselijke verordeningen, voor zover die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, ook onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Denk bijvoorbeeld aan de erfgoed-, kap- of hemelwaterverordening. Tot slot bevat het tijdelijk deel van het Omgevingsplan ook ‘automatisch’ de regels uit de Bruidsschat.

Technische bouwactiviteit

In art. 5.1 lid 2 onder a van de Omgevingswet staat dat voor de (technische) bouwactiviteit een omgevingsvergunning nodig is, voor zover het gaat om in het Bbl aangewezen gevallen. Dit betekent dat een bouwactiviteit pas vergunningplichtig is, als deze specifiek is aangewezen in het Bbl. Voorbeelden daarvan zijn te lezen in art. 2.25 en 2.26 Bbl. Het onderscheid in de artikelen heeft betrekking op bouwwerken met een dak (art. 2.25) en bouwwerken zonder dak (art. 2.26). Zo is een bouwwerk met een dak vergunningplichtig voor de technische bouwactiviteit, als het aan één van de volgende voorwaarden voldoet:

- het staat niet op de grond;
- het is hoger dan 5 meter;
- bij meer dan één bouwlaag is het voorzien van een verblijfsgebied op de tweede bouwlaag of hoger;
- het is voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte; of
- als gevolg van de bouwactiviteit wordt dit bouwwerk een hoofdgebouw.

Geconcludeerd kan worden dat als bouwwerken niet voldoen aan de in art. 2.25 en 2.26 Bbl gestelde voorwaarden, er sprake is van een vergunningvrije technische bouwactiviteit. Dit is ten opzichte van de huidige regeling een

andere manier van denken. Onderaan de streep is echter sprake van een ‘beleidsneutrale’ benadering van de huidige regeling vergunningvrij bouwen.

Meer vergunningvrije technische bouwactiviteiten

Door ‘de knip’ zijn er meer technische bouwactiviteiten vergunningvrij, omdat ruimtelijke randvoorwaarden niet langer een rol spelen, wat onder de huidige regeling wel het geval is. De huidige voorkant-achterkantbenadering bepaalt nu de vergunningplicht voor het bouwen. Een dakkapel op het achterdakvlak, die voldoet aan de gestelde voorwaarden, is onder de huidige regeling vergunningvrij. Eenzelfde dakkapel qua afmetingen en positionering op het voordakvlak is onder de Wabo omgevingsvergunningplichtig voor het bouwen. Voor de (technische) bouwactiviteit wordt onder de Omgevingswet gekeken naar de bouwtechnische risico’s van het bouwen, en niet meer naar de plek, oppervlakte of vormgeving van de bouwactiviteit. Voor de (technische) bouwactiviteit maakt het aan de bouwtechnische kant van de knip niet uit of aan voor-, zij- of achterkant van een gebouw wordt gebouwd. Of het bouwwerk wel of niet op een bepaalde plek mag worden gebouwd, al dan niet met een bepaalde oppervlakte, wordt bepaald aan de andere kant van de knip: de ruimtelijke bouwactiviteit (omgevingsplanactiviteit).

Naast de aanwijzing van de vergunningplichtige bouwactiviteiten in het Bbl, bevat art. 2.27 vervolgens ook specifieke uitzonderingen op deze vergunningplicht voor een technische bouwactiviteit. Uit het eerste lid onder b van art. 2.27 volgt onder andere dat bouwwerken in gevolgklasse 1 op grond van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) niet vergunningplichtig zijn. Voorbeelden zijn grondgebonden woningen, recreatiewoningen of (kleine) loodsen. Dat voor deze bouwwerken de bouwmelding geldt, blijkt uit art. 2.18 Bbl.

Verder bevat het tweede lid van art. 2.27 Bbl een opsomming van categorieën aangewezen gevallen van bouwwerken die (altijd) vergunningvrij zijn voor de bouwtechnische toets. Zo zijn met de komst van de Omgevingswet alle dakkapellen, ongeacht voor-, zij- of achterkant altijd vergunningvrij voor de technische bouwactiviteit. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor dakramen, gevelwijzigingen en interne verbouwingen (op voorwaarde dat de draagconstructie of omvang brandcompartiment niet wijzigt). Zo worden met de invoering van de knip veel meer bouwwerken bouwtechnisch vergunningvrij dan nu het geval is. Opgemerkt wordt dat ook onder de Omgevingswet het motto ‘vergunningvrij maakt niet regelvrij!’ van toepassing blijft voor alle bouwwerken. Dus ook voor deze bouwactiviteiten geldt dat het (eind)resultaat moet voldoen aan de bouwtechnische regels van het Bbl.

Als illustratie een voorbeeld van een dakkapel geplaatst in het achterdakvlak. Voor de (technische) bouwactiviteit is

de dakkapel vergunningvrij (art. 2.27 lid 2 onder a Bbl). Voor de ruimtelijke bouwactiviteit (omgevingsplanactiviteit) is de dakkapel vergunningvrij, mits wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden van art. 2.29 onder b Bbl. Conclusie is dat de dakkapel aan beide kanten van de knip, dus voor het bouwproject, vergunningvrij is. Daarmee is het resultaat vergelijkbaar met de huidige regeling (art. 2 lid 4) van bijlage II Bor. Voldoet een dakkapel niet aan de gestelde voorwaarden van art. 2.29 onder b Bbl, dan is geen sprake van een vergunningvrije ruimtelijke bouwactiviteit, maar van een vergunningplicht voor de ruimtelijke bouwactiviteit (omgevingsplanactiviteit). In het (nieuwe deel van het) Omgevingsplan kunnen gemeenten uiteindelijk kiezen voor (het houden van) de vergunningplicht of voor algemene regels zoals een meldplicht of voor vergunningvrij.

Het loslaten van de vergunningplicht is voor bepaalde (ruimtelijke) bouwactiviteiten overigens het overwegen waard. Een vergunning zou aan de orde mogen zijn voor gevallen waarin een beoordeling en een belangenafweging moeten plaatsvinden voor een concreet geval. Indien er geen belangen zijn af te wegen, dan moet de vergunning verleend worden en in geval van gebonden beschikkingen heeft bezwaar maken over het algemeen ook geen enkele zin. Dus een vergunning is dan feitelijk een ‘overbodig’ besluit.

Ruimte voor lokaal maatwerk

Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten. Deze verzameling regels heet de ‘bruidsschat’. De echte ruimte voor lokaal maatwerk ontstaat als gevolg van de bruidsschat. Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat de regels voor gemeenten automatisch in het tijdelijk deel van het omgevingsplan komen. De gemeente kan het omgevingsplan en dus ook de bruidsschatregels wijzigen. In de bruidsschat staan ook enkele vergunningvrije categorieën aangewezen, zoals de nu veel voorkomende vergunningvrije bouwactiviteit: een bijbehorend bouwwerk. De vergunningvrije bijbehorende bouwwerken (art. 2 lid 3 én art. 3 lid 1 van bijlage II van het Bor) zijn ‘beleidsneutraal’ overgezet in de bruidsschat. Gemeenten krijgen dankzij de bruidsschat uiteindelijk de mogelijkheid om zelf te bepalen hoe men deze (ruimtelijke) vergunningvrije categorieën wil gaan regelen in het omgevingsplan (nieuwe deel).

In de bruidsschat (art. 22.26) staat de vergunningplicht voor de ruimtelijke bouwactiviteit (basisregel). Deze vergunningplicht is te vergelijken met die in het huidige art. 2.1 lid 1 onder a Wabo (met betrekking tot de planologische toets, redelijke eisen van welstand en bodemtoets).

In art. 22.27 van de bruidsschat staat de uitzondering op de in art. 22.26 genoemde vergunningplicht. In dit artikel staan de vergunningvrije (ruimtelijke) bouwactiviteiten zoals bijbehorende bouwwerken, recreatiewoningen, dakkapellen in het voordakvlak, etc. Deze categorieën zijn

vergelijkbaar met de huidige vergunningvrije bouwactiviteiten zoals die nu in art. 3 van bijlage II Bor staan. Ook de systematiek is daarmee te vergelijken. In de nota van toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet staat: *‘Net als bij de werking van artikel 3 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, zijn de betrokken bouwwerken dus alleen maar vergunningvrij als aan alle overige regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken uit het omgevingsplan wordt voldaan. Als op grond van die andere regels een vergunning nodig is, of als het bouwwerk of het voorgenomen gebruik in strijd is met andere regels uit het omgevingsplan, moet toch een vergunning worden aangevraagd.’*

In art. 22.36 zijn nog drie ‘bijzondere’ vergunningvrije mogelijkheden in de bruidsschat opgenomen. Het gaat daarbij om de volgende vergunningvrije bouwactiviteiten:

- bijbehorende bouwwerken (op de grond staand, gelegen in het achtererfgebied, binnen en buiten de 4-meterzone van het oorspronkelijke hoofdgebouw, etc.);
- erf- en perceelafscheidingen hoger dan 1 meter en lager dan 2 meter;
- de mogelijkheid om bestaande bouwwerken te gebruiken voor huisvesting in verband met mantelzorg.

De in art. 22.26 van de bruidsschat genoemde vergunningvrije activiteiten zijn ‘van rechtswege passend in (het tijdelijk deel van) het omgevingsplan’. Dat betekent dat deze activiteiten niet getoetst hoeven te worden aan de regels uit het omgevingsplan en dus zelfs daarmee in strijd mogen zijn. Zowel de vergunningvrije categorieën als de toepassing is gelijk aan de huidige regeling uit art. 2 bijlage II Bor.

Opgemerkt wordt dat belangrijke begrippen in het kader van de toetsing van ‘bijbehorend bouwwerk’, zoals erf en perceel, achtererfgebied, hoofdgebouw etc., onverkort van toepassing blijven. Ook de ontwikkelde jurisprudentie op dit gebied blijft (voorlopig) van toepassing op dergelijke vraagstukken.

Keuzes maken

Gemeenten kunnen de regels uit de bruidsschat, dus ook art. 22.27 en 22.36, schrappen, aanpassen of houden binnen de kaders van de Omgevingswet. Gemeenten krijgen dankzij de bruidsschat uiteindelijk de mogelijkheid om (ruimtelijke) bouwactiviteiten vergunningvrij of vergunningplichtig te maken in het omgevingsplan. De ‘enige beperking’ is dat (het nieuwe deel van) het omgevingsplan moet voldoen aan de instructieregels van hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en niet in strijd mag zijn met een evenwichtige toedeling van functies op locaties. Ook blijft de uitzondering van in art. 2.29 Bbl genoemde activiteiten. Deze rijksregels zijn altijd vergunningvrij.

Conclusie

Resumerend biedt de Omgevingswet via de bruidsschat veel ruimte voor lokaal maatwerk in het omgevingsplan.

Het knippen van een bouwproject in een ruimtelijke en een technische bouwactiviteit zal wettelijk zijn. Als een gemeente veel regels uit de bruidsschat ongewijzigd (beleidsneutraal) overneemt in het nieuwe deel van het omgevingsplan, zullen er praktisch weinig verschillen zijn. Maar als gemeenten willen sleutelen aan de huidige regeling van het vergunningvrij bouwen, kan dat ook. Met als gevolg dat gemeenten ‘eigen’ vergunningvrije regels in het omgevingsplan kunnen opnemen, waardoor (regionale) verschillen gaan

ontstaan. Wordt het op dit onderdeel ‘eenvoudig beter’ of toch ‘complex anders’?

Dit artikel is afgesloten op 18 januari 2023.

Over de auteur

H. (Henry) de Roo
Adviseur en docent.

Bereid u voor op de Omgevingswet



Samen op weg naar de Omgevingswet

Gezien de omvang en impact van de Omgevingswet is een goede voorbereiding nodig. Sdu maakt wetten en regels begrijpelijk, zowel voor uw medewerkers als voor uw inwoners en bedrijven. Wij helpen u bij het stroomlijnen van interne en externe informatiestromen. Met informatie op maat: van informeren tot de uiteindelijke toepassing van de Omgevingswet.

Kijk wat wij voor u kunnen betekenen www.sdu.nl/omgevingswet

Sdu