

Publiekrechtelijke toestemmingen en de UAV-GC 2005

Een praktische toelichting

mr. J.J. Karens
mr. A.Z.R. Koning

Eerste druk



's-Gravenhage - 2017

1^e druk
ISBN 978-94-6315-024-8
NUR 822

© 2017, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 's-Gravenhage

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voorwoord

De rolverdeling onder de UAV-GC 2005 is, zoals bekend, een geheel andere dan onder de UAV 2012. Taken die traditioneel bij de opdrachtgever lagen, zijn nu taken van de opdrachtnemer. Dit heeft o.a. consequenties voor de werkzaamheden op het gebied van de vergunningen die in het kader van een project verkregen moeten worden.

Dat maakt dat de opdrachtnemer niet alleen als nieuwe taak heeft het ontwerpen van een bouwwerk (en eventueel het onderhoud ervan), maar ook dat hij veel meer kennis dient te hebben van het publiekrechtelijke traject dat een project doorloopt. De opdrachtnemer moet in dat verband weten om welke vergunningen het gaat, wanneer deze moeten worden aangevraagd en verkregen en wat hij nog van de opdrachtgever mag verwachten op dat gebied, om maar enkele voorbeelden te geven.

Om de praktijk daarbij te helpen, heeft het Instituut voor Bouwrecht het initiatief genomen om het publiekrechtelijke kader rond UAV-GC 2005 projecten inzichtelijker te maken. De publiekrechtelijke terminologie is uitgelegd, het systeem van de regeling van de vergunningen in de UAV-GC 2005 is in kaart gebracht en vervolgens wordt de lezer geleid door het woud van vergunningen waarbij steeds weer volgens hetzelfde stramien wordt aangegeven wanneer wat waar moet gebeuren. Aan de hand van fictieve voorbeelden wordt tot slot nog een heel praktische toepassing van wat in de voorgaande pagina's aan de orde is geweest, gegeven.

Met deze publicatie staat de praktijk er niet alleen voor. Het boek is een mooi naslagwerk enerzijds en anderzijds wordt wie in de praktijk met vergunningen etc. moet werken figuurlijk bij de hand genomen en kan men goed geïnformeerd de vragen die er leven op dit gebied beantwoorden.

Net zoals de *Praktische toelichting op de UAV-GC 2005* is deze publicatie erop gericht om de praktijk van diegenen die werken met de UAV-GC 2005 (opdrachtgevers, opdrachtnemers en adviseurs) van dienst te zijn. Ik hoop en vertrouw er op dat het Instituut voor Bouwrecht hierin is geslaagd.

Een laatste woord is gericht aan de begeleidingscommissie, die veel nuttige input heeft geleverd en aan de Stichting Fonds Collectieve Kennis-CT, van welke stichting een financiële bijdragen is ontvangen, die deze publicatie mede mogelijk maakte.

Prof. mr. dr. M.A.B. Chao-Duivis
directeur van het Instituut voor Bouwrecht

Inhoudsopgave

| | |
|-----------|---|
| Voorwoord | v |
|-----------|---|

Hoofdstuk 1 Inleiding/leeswijzer

| | |
|--|---|
| 1.1 Problematiek | 1 |
| 1.2 Doel en opzet van het boek | 1 |
| 1.3 Doelgroep | 3 |
| 1.4 Aanpak en Klankbordgroep | 3 |
| 1.5 De leden van de klankbordgroep waren | 4 |
| 1.6 Belangrijk woord vooraf | 4 |

Hoofdstuk 2 Toelichting op systeem van artikel 6 MBO, in het bijzonder inzake vergunningen en Hoofdstuk 5 UAV-GC 2005

| | |
|--|----|
| 2.1 Inleiding | 7 |
| 2.2 De UAV-GC 2005: algemeen | 7 |
| 2.3 De verdeling van verantwoordelijkheid inzake vergunningen | 8 |
| 2.3.1 Vergelijking UAV-GC 2005 vergunningen begrip en wettelijke begrip | 8 |
| 2.3.2 Wat zegt de UAV-GC 2005 over de verdeling van het verkrijgen van vergunningen? | 11 |
| 2.4 Inleiding: verplichtingen van de opdrachtgever (par. 9) | 12 |
| 2.4.1 Wat houdt de regeling in? | 13 |
| 2.4.2 Niet-nakoming (par. 9 lid 3) | 14 |
| 2.4.3 Omvang schadevergoeding (par. 9 lid 4) | 14 |
| 2.4.4 Wijziging of opzegging (par. 9 lid 5) | 15 |
| 2.4.5 Uitblijven mededeling opdrachtgever (par. 9 lid 6) | 15 |
| 2.4.6 Vergoeding voor de opdrachtnemer I (par. 9 lid 7) | 16 |
| 2.4.7 Wel sprake van een toerekenbare tekortkoming: winstvergoeding (par. 9 lid 7 jo. lid 4) | 17 |
| 2.4.8 Niet verlenen vergunningen e.d. toe te rekenen aan opdrachtnemer (par. 9 lid 8) | 17 |
| 2.4.9 Vernietiging, intrekking, schorsing of strengere voorwaarden van de vergunningen e.d. (par. 9 lid 9) | 18 |
| 2.4.10 Vergunningen e.d. zijn niet/niet tijdig verleend, opdrachtgever schiet tekort in de nakoming: acties par. 9 lid 3 | 20 |
| 2.5 Verplichtingen van de opdrachtnemer (par. 10) | 20 |
| 2.5.1 Algemeen | 20 |
| 2.5.2 Verplichtingen van de opdrachtnemer inzake vergunningen e.d. voor opzet en gebruik van het werk (par. 10 lid 1) | 24 |

| | | |
|--------|---|----|
| 2.5.3 | Verplichting opdrachtnemer voor overige vergunningen (par. 10 lid 2) | 26 |
| 2.5.4 | De vergunningen e.d. nodig voor gebruik van het werk (par. 10 lid 3) | 27 |
| 2.5.5 | Tekortschieten opdrachtnemer (par. 10 lid 4) | 27 |
| 2.5.6 | Ontbinding en schadevergoeding bij tekortschieten opdrachtnemer (par. 10 lid 5) | 28 |
| 2.5.7 | Vergunningen niet tijdig verleend (par. 10 lid 6) | 28 |
| 2.5.8 | Mededeling keuze van de opdrachtgever blijft uit (par. 10 lid 7) | 29 |
| 2.5.9 | Schadevergoeding (par. 10 lid 8) | 29 |
| 2.5.10 | Vernietiging, intrekking, schorsing van of strengere voorwaarden verbonden aan een vergunning (par. 10 lid 9) | 30 |
| 2.5.11 | Acties opdrachtgever bij niet/niet tijdig verlenen vergunning | 30 |
| 2.6 | Wettelijke voorschriften en beschikkingen (par. 11) | 31 |
| 2.6.1 | Uitgangspunt: voorschriften en beschikkingen voor rekening van de opdrachtnemer (par. 11 lid 1) | 31 |
| 2.6.2 | Voorschriften van bijzondere aard (par. 11 lid 2) | 31 |
| 2.6.3 | Voorschriften en beschikkingen voor rekening van de opdrachtgever (par. 11 lid 3) | 32 |
| 2.6.4 | Vrijwaring | 32 |
| 2.7 | Veiligheid en gezondheid (par. 12) | 32 |
| 2.7.1 | Opdrachtnemer is verantwoordelijk voor orde, veiligheid en gezondheid (par. 12 lid 1) | 33 |
| 2.7.2 | Beschikken over veiligheidssysteem (par. 12 lid 2) | 34 |
| 2.7.3 | V&G plan voorleggen ter acceptatie (par. 12 lid 3 en lid 4) | 34 |
| 2.7.4 | Relevante documenten bij V&G-plan voegen (par. 12 lid 5) | 35 |
| 2.8 | Bodemverontreiniging en bodemschatten (par. 13) | 35 |
| 2.8.1 | Tijdens uitvoering werkzaamheden aangetroffen verontreiniging (par. 13 leden 4, 5 en 6) | 36 |

Hoofdstuk 3 Publiekrechtelijke plannen, besluiten, toestemmingen en normen

| | | |
|-------|---|----|
| 3.1 | Inleiding | 39 |
| 3.2 | Overzicht | 39 |
| 3.3 | Bestemmingsplan, milieueffectrapport en besluitvorming over infrastructuur | 42 |
| 3.3.1 | Inleiding; projecten op gemeentelijk, provinciaal en op rijksniveau | 42 |
| 3.3.2 | Het bestemmingsplan en de afwijking daarvan | 42 |
| 3.3.3 | Bestemmingsplan herzien | 45 |
| 3.3.4 | Waarom moet een bestemmingsplan of een planologische afwijkingvergunning inhoudelijk voldoen? | 45 |
| 3.3.5 | Milieueffectrapport | 49 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 3.4 | Publiekrechtelijk toestemmingen en normen per activiteit | 56 |
| 3.4.1 | Inleiding | 56 |
| 3.4.2 | Vergunningaanvraag | 60 |
| 3.4.3 | Omgevingsvergunning voor de activiteit kappen bomen/ houtopstand | 65 |
| 3.4.4 | Omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen | 68 |
| 3.4.5 | Omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik (afwijken bestemmingsplan) | 74 |
| 3.4.6 | Omgevingsvergunning slopen of sloopmelding | 79 |
| 3.4.7 | Omgevingsvergunning voor verstoren monument | 82 |
| 3.4.8 | Splitsingsvergunning en samenvoegingsvergunning | 85 |
| 3.4.9 | Watervergunning | 86 |
| 3.4.10 | Omgevingsvergunning milieu | 90 |
| 3.4.11 | Omgevingsvergunning beperkte milieutoets | 95 |
| 3.4.12 | Vergunning op grond van de Wet natuurbescherming | 95 |
| 3.4.13 | Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken of werkzaamheden geen bouwwerk zijnde | 100 |
| 3.4.14 | Omgevingsvergunning voor reclame-uitingen | 102 |
| 3.4.15 | Omgevingsvergunning brandveilig gebruik | 102 |
| 3.4.16 | Geluid: toestemming hogere grenswaarden | 105 |
| 3.4.17 | Externe Veiligheid | 107 |
| 3.4.18 | Wanneer speelt externe veiligheid een rol bij de omgevingsvergunning? | 107 |
| 3.4.19 | Luchtkwaliteit | 108 |
| 3.4.20 | Bodem | 108 |
| 3.4.21 | Vergunning op grond van de Ontgrondingenwet | 114 |
| 3.4.22 | Tijdelijke depots voor grondwerkzaamheden | 115 |
| 3.5 | Inwerkingtreding van het besluit en rechtsbescherming | 116 |

Hoofdstuk 4 Voorbeelden hoe vergunningen mogelijk te verdelen over opdrachtgever en opdrachtnemer

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.1 | Inleiding | 127 |
| 4.1.1 | Algemeen | 127 |
| 4.1.2 | Noodzaak herzien van het bestemmingsplan | 128 |
| 4.1.3 | Bestemmingsplan en afwijkmogelijkheden | 129 |
| 4.2 | Scenario 1: een gemeentelijke rotonde nabij een natuurgebied | 130 |
| 4.2.1 | Verdeling van de vergunningen: wat is goed voor het project? | 132 |
| 4.2.2 | Kan er nog bezwaar gemaakt worden door derden? En wat betekent dat voor het tijdpad? | 133 |
| 4.2.3 | Wat betekent de verdeling in termen van par. 10 UAV-GC 2005? | 134 |
| 4.2.4 | De algemene verplichtingen van de opdrachtnemer betreffende de vergunningen zijn beschreven in par. 11 UAV-GC 2005 | 135 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.3 | Scenario 2: bouw van een ziekenhuis met koude/warmteopslag nabij industriezone | 135 |
| 4.3.1 | Welke vergunningen komen in beeld? | 136 |
| 4.3.2 | Verdeling volgens de UAV-GC 2005 mogelijk? | 139 |
| 4.3.3 | Kan er nog bezwaar gemaakt worden door derden? En wat betekent dat voor het tijdpad? | 140 |
| 4.3.4 | Wat betekent de verdeling in termen van par. 11 UAV-GC 2005? | 141 |
| 4.3.5 | De algemene verplichtingen van de opdrachtnemer betreffende de vergunningen zijn beschreven in par. 11 | 141 |
| 4.4 | Scenario 3: Herstructurering van een oude fabriekshal tot zorgwoningen | 141 |
| 4.4.1 | Mogelijke verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van vergunning | 142 |
| 4.4.2 | Kunnen derden nog bezwaar maken? | 144 |
| 4.5 | Aanbevelingen | 144 |

Bijlage 1 Begrippen publiekrecht

| | |
|--|-----|
| Inleiding | 147 |
| Alfabetische lijst | 147 |
| Aanvraag vergunning/ontheffing | 147 |
| Aanvrager | 147 |
| Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) | 148 |
| Beheersverordening | 150 |
| Belangenafweging | 150 |
| Belanghebbende | 150 |
| Beleidsregel | 151 |
| Beschikking | 151 |
| Besluit | 152 |
| Besluit van algemene strekking | 152 |
| Besluitvormingsprocedure | 152 |
| Bestemmingsplan | 152 |
| Bestemmingsplan verbrede reikwijdte | 153 |
| Bestemmingsplan-plus | 153 |
| Bestuurlijke boete | 153 |
| Bestuurlijke lus | 154 |
| Bestuursorgaan | 154 |
| Bevoegd gezag | 155 |
| Bevoegdheid | 155 |
| Bouwwerk | 155 |
| Compenseren | 156 |
| Coördinatie | 156 |
| Deelvergunning en gedeeltelijke vergunning (omgevingsvergunning) | 157 |
| <i>Deelvergunning</i> | 157 |
| <i>Gedeeltelijke vergunning</i> | 158 |

| | |
|--|-----|
| Delegatie | 159 |
| Economisch delict | 159 |
| Experiment/ innovatief project | 160 |
| Fysieke leefomgeving | 160 |
| Gefaseerde omgevingsvergunning | 160 |
| Globaal bestemmingsplan | 161 |
| Goede ruimtelijke onderbouwing | 161 |
| Goede ruimtelijke ordening | 163 |
| Handhaving | 163 |
| Herroepelijke/onherroepelijke vergunning | 164 |
| Inpassingsplan | 164 |
| Inrichting | 164 |
| Keur | 165 |
| Last onder bestuursdwang | 165 |
| Last onder dwangsom | 165 |
| Leges | 165 |
| Legger (Waterschap) | 166 |
| Mandaat | 166 |
| Melding | 166 |
| Milieueffectrapportage | 166 |
| Omgevingsvergunning | 168 |
| Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) | 168 |
| Onderzoeksplicht | 169 |
| Onlosmakelijke samenhang | 169 |
| Onrechtmatig besluit | 170 |
| Ontheffing | 170 |
| Ontwikkelingsgebied | 170 |
| Ontwikkelruimte/milieugebruiksruimte | 171 |
| Overdracht vergunning | 171 |
| Persoonsgebonden vergunning | 171 |
| Reactieve aanwijzing | 172 |
| Rechtsbescherming | 172 |
| <i>Bezwaar</i> | 172 |
| <i>Beroep</i> | 173 |
| <i>Hoger beroep</i> | 173 |
| <i>Beroep in twee instanties</i> | 174 |
| <i>Eén instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State</i> | 175 |
| Van rechtswege verleende vergunning | 176 |
| Relativiteitsvereiste | 177 |
| Schorsende werking | 177 |
| Structuurvisie | 177 |
| Termijnen en inwerkingtreding besluit | 178 |
| Tracébesluit | 178 |
| Uitspraak (bestuursrechter) | 179 |
| Verordening | 180 |

| | |
|--------------------------------------|------------|
| Volmacht | 181 |
| Voorschrift vergunning of ontheffing | 181 |
| Vrijstelling | 181 |
| Wabo | 181 |
| Watervergunning | 181 |
| Welstandstoezicht | 182 |
| Wijziging van ondergeschikte aard | 182 |
| Wijzigingsplan | 182 |
| Zaaksgebonden vergunning | 183 |
| Bijlage 2 | |
| Schema's | 185 |