

Praktijkboek ruimtelijk overgangsrecht - Een inventarisatie van het ruimtelijk overgangsrecht in bestemmingsplannen en omgevingsplannen

Praktijkboek ruimtelijk overgangsrecht

Een inventarisatie van het
ruimtelijk overgangsrecht in
bestemmingsplannen en
omgevingsplannen

mr. G.H.J. Heutink

mr. H. Koolen



instituut voor bouwrecht

's-Gravenhage, 2022

ISBN 978-94-6315-068-2
NUR 823

© 2022, Gijs Heutink & Hans Koolen

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 art. 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

Voor u ligt het *Praktijkboek ruimtelijk overgangsrecht*, dat door mr. G.H.J. Heutink en mr. H. Koolen tot stand is gebracht. Het boek bevat een handzaam overzicht van de leerstukken die een rol spelen bij het bouw- en gebruiksovergangsrecht, waarin nageenog alle van belang zijnde jurisprudentie is meegenomen.

Bouw- en gebruiksovergangsrecht is binnen het ruimtelijk ordeningsrecht altijd een complexe en casuïstische materie geweest, hetgeen omvangrijke jurisprudentie heeft opgeleverd. Tegelijkertijd betreft het een thema dat aan de beginselen van het ruimtelijk ordeningsrecht raakt, namelijk in hoeverre vanuit planologisch oogpunt gewijzigde beleidsinzichten bestaande rechten kunnen worden beperkt, en in hoeverre een eigenaar of gebruiker een beroep op het rechtszekerheids- of vertrouwensbeginsel toekomt.

Het bouw- en gebruiksovergangsrecht gaat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ingrijpend wijzigen. De auteurs wijden in deze bijdrage om die reden een apart hoofdstuk aan de plaats van het bouw- en gebruiksovergangsrecht onder de Omgevingswet. Tot aan de inwerkingtreding van die wet, maar belangrijker nog, ook na inwerkingtreding als het bestaande overgangsrecht overgaat in het omgevingsplan van rechtswege, speelt het oude bouw- en gebruiksovergangsrecht nog een rol. Onze inschatting is dan ook dat de praktijk nog zeker enkele jaren dankbaar van deze publicatie gebruik kan maken.

prof. dr. ir. A.G. (Arjan) Bregman en mr. J.J. (Jacco) Karens

Inhoudsopgave

Voorwoord		v
1	Inleiding	
1.1	Een eerste kennismaking met het overgangsrecht	1
1.2	Opbouw	2
1.3	Terminologie	3
2	Doel en strekking van het ruimtelijk overgangsrecht	
2.1	Inleiding	5
2.2	Bescherming gevestigde rechten en belangen	6
2.3	Uitsterffunctie	7
2.4	Afsluiting	8
3	Vormen van ruimtelijk overgangsrecht	
3.1	Inleiding	11
3.2	Bouwovergangsrecht	13
3.3	Gebruiksovergangsrecht	13
3.4	Overige vormen van overgangsrecht	14
3.5	Positief bestemmen of overgangsrecht?	15
3.5.1	Legale bebouwing en legaal aangevangen gebruik	17
3.5.2	Illegale bebouwing en illegaal aangevangen gebruik	18
3.6	Afsluiting	19
4	Bouwovergangsrecht	
4.1	Inleiding	21
4.2	Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)	21
4.2.1	Het ontbreken van standaardbepalingen voor overgangsrecht	21
4.2.2	Het ontbreken van legaliserende werking / Handhaving	23
4.2.3	Herhalingsverbod overgangsrecht bij nieuw bestemmingsplan	24
4.3	Wet ruimtelijke ordening (Wro)	25
4.3.1	Standaardregelingen overgangsrecht	25
4.3.2	Bouwovergangsrecht: wettelijk kader	26
4.3.3	Toepassingsbereik	26
4.3.4	Afwijking van het geldende plan	27
4.3.5	Geen vergroting naar aard en omvang	29
4.3.6	Gedeeltelijke vernieuwing of verandering	31
4.3.7	Calamiteiten: gehele vernieuwing of verandering	32
4.3.7.1	Termijn	32
4.3.7.2	Tenietgaan	33
4.3.7.3	Calamiteit	33
4.3.7.4	Buitenplanse calamiteitenregeling	34
4.3.8	Eenmalige vergroting	34
4.3.9	Uitsluitingsclausule	36

4.3.9.1	Algemeen	36
4.3.9.2	Vergunningvrije bouwwerken	36
4.3.10	Geen legaliserende werking	37
4.3.11	Meerdere keren onder het bouwovergangsrecht	37
4.3.12	Handhaving	38
4.4	Afsluiting	39
5	Gebruiksovergangsrecht	
5.1	Inleiding	41
5.2	Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)	41
5.2.1	Geen standaardbepaling overgangsrecht	41
5.2.2	Wraking	42
5.2.3	Onderbreking gebruik	43
5.2.4	Legaliserende werking	43
5.2.5	Meerdere keren onder het gebruiksovergangsrecht	44
5.2.6	Handhaving	45
5.3	Wet ruimtelijke ordening (Wro)	45
5.3.1	Standaardregeling gebruiksovergangsrecht	45
5.3.2	Wettelijk kader	46
5.3.3	Toepassingsbereik	46
5.3.4	Voortzetting strijdig gebruik	47
5.3.5	Verandering strijdig gebruik	49
5.3.6	Onderbreking gebruik	52
5.3.7	Uitsluitingsclausule	53
5.3.7.1	Algemeen	53
5.3.7.2	Vergunningvrij gebruik	54
5.3.8	Legaliserende werking	55
5.3.9	Meerdere keren onder het gebruiksovergangsrecht	55
5.3.10	Handhaving	55
5.4	Afsluiting	56
6	Overige vormen van ruimtelijk overgangsrecht	
6.1	Inleiding	59
6.2	Persoonsgebonden overgangsrecht	59
6.2.1	Wettelijk kader	59
6.2.2	Facultatieve regeling	60
6.2.3	Toepassingsbereik	60
6.2.4	Persoonsgebonden	61
6.2.5	Onbillijkheid van overwegende aard	61
6.2.6	Beëindiging van het gebruik	62
6.2.7	Nadere voorwaarden	62
6.3	Uitsterfregeling	63
6.3.1	Algemeen	63
6.3.2	Toepassingsbereik	63
6.3.3	De plaats van uitsterfregelingen in de planregels	64
6.3.4	Onderbrekingstermijn	64
6.4	Afsluiting	66

7	Ruimtelijk overgangsrecht onder de Omgevingswet	
7.1	Algemeen	67
7.2	Transitiefase huidig recht naar Omgevingswet	67
7.2.1	Algemeen	67
7.2.2	Bestemmingsplannen	68
7.2.3	Omgevingsvergunningen	70
7.3	Loslaten toelatingsplanologie - Geen standaardbepalingen overgangsrecht	71
7.4	Gevolgen ontbreken standaardbepalingen ruimtelijk overgangsrecht	74
7.5	Modelbepalingen voor overgangsrecht in omgevingsplannen	77
7.5.1	Algemeen	77
7.5.2	Activiteit bouwen onder de Wabo	77
7.5.3	Bouwen onder de Omgevingswet	78
7.5.4	Activiteit gebruik in strijd met het planologisch regime onder de Wabo	79
7.5.5	Omgevingsplanactiviteiten onder de Omgevingswet	80
7.5.6	Modelbepalingen overgangsrecht VNG in omgevingsplannen	83
7.6	Overige vormen van overgangsrecht voor activiteiten in omgevingsplannen	85
7.7	Afsluiting	86
8	Conclusies en aanbevelingen	
	Over de auteurs	91
	Jurisprudentieregister	93
	Trefwoordenregister	97

