

Nota
Beoordeling bouwplannen op basis van verkavelingsplannen

1. Aanleiding.

Over de jaren heen, is sprake geweest van het ontwikkelen c.q. bebouwing van gronden waarop meer dan twee gebouwen werden opgericht c.q. waarvan het in de bedoeling heeft gelegen dat deze in de toekomst zouden worden opgericht. Voor deze bebouwing werd de term "verkavelen" gebruikt in de volksmond. Het verkavelen houdt in dat de eigenaar percelen doet uitmeten door het Kadaster en daarbij meetbrieven doet opstellen. Indien er meerdere meetbrieven (percelen) worden opgesteld voor een groot gebied, is juridisch sprake van verkavelen. Bij het verkavelen van gronden, worden er door de overheid eisen gesteld aan de infrastructuur (wegen). Dit is ook tot op heden wettelijk geregeld.

De eerste tekst van de Bouw- en woningverordening (artikel 39 BWv) spreekt over een "plan van bebouwing". Echter is in de loop der jaren de gewoonte ontstaan dat naast deze wegen in de plannen van bebouwing ook andere informatie werd gevoegd, namelijk die van de meetbrieven. Tevens bestond de wens vanuit de eigenaar om aan te geven welke bestemming c.q. functie aan deze percelen (met kadastrale meetbrieven) zouden moeten worden gegeven. Door de overheid is van deze gelegenheid gebruik gemaakt door deze ruimtelijke invulling te bespreken met de eigenaar. Echter heeft een dergelijke bevoegdheid tot het dwingend opleggen c.q. vaststellen van deze ruimtelijke invulling niet altijd bestaan. Het is aldus van belang om vast te stellen ten aanzien van welke van deze plannen de Minister verplicht is om deze te toetsen bij de beoordeling van een bouwaanvraag.

Dit document is bedoeld als kader voor het toetsen van bouwplannen aan plannen die voor het betreffende perceel gelden. Ten aanzien van percelen grond, is het mogelijk dat er in het verleden een zogenaamd "plan van bebouwing" is vastgesteld. Dit plan van bebouwing werd vastgesteld voor percelen grond waarop meer dan twee of drie gebouwen werden opgericht. In feite betrof het inrichting van de wegen, maar het is echter ook mogelijk dat er meerdere aspecten zijn overeengekomen dan wel zijn vastgesteld ten aanzien van de (mogelijke) ruimtelijke ontwikkelingen van dit perceel. De vraag is echter in hoeverre deze "afspraken" juridisch bindend zijn voor de burger en voor de overheid in die zin dat deze ruimtelijke aspecten ook bij de beoordeling van de bouwaanvragen moeten worden meegenomen, dan wel daarvan kan worden afgeweken en de wijze waarop daarvan kan worden afgeweken.

De juridische betekenis en grondslag van deze plannen is in de loop der jaren aan veranderingen onderhevig geweest. Dit heeft meer dan eens gezorgd voor onduidelijkheid bij de beoordeling van bouwplannen op basis van deze (verkavelings)plannen. Bouwaanvragen moeten immers, onder meer, aan goedgekeurde verkavelingsplannen worden getoetst op basis van artikel 22, achtste lid van de Bouw- en Woningverordening 1935 (P.B. 1935, no.65, BWV). Het is van cruciaal belang dat duidelijkheid wordt verkregen over de juridische status van deze goedgekeurde verkavelingsplannen als één der toetsingskaders voor bouwplannen. Deze nota zal dienen als handleiding voor toetsers van bouwplannen bij de overheid en voor professionals en burgers die hierin inzicht willen verwerven.

In dit kader zal onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende plannen die in de loop der jaren zijn goedgekeurd c.q. zijn vastgesteld en hun juridische betekenis bij het toetsen van bouwplannen. Er zal onderscheid worden gemaakt tussen 3 periodes:

I_ Plannen vanaf 1935 tot 1 oktober 1983;

II. Plannen vanaf 1 oktober 1983 tot 1 oktober 1991;

III. Plannen vanaf 1 oktober 1991;

2. Plansoorten

Vanaf 1935 tot 1 oktober 1983 (verkavelingsplan ex. artikel 39 e.v. van de BWv 1935).

Bij het vaststellen van de BWV in 1935, zijn in paragraaf 10 voorschriften vastgesteld bij het oprichten of uitbreiden van woningcomplexen.

Artikel 39 lid 1.

De eigenaar van gronden, die voornemens is daarop meer dan drie woningen op te richten of te laten oprichten, of het aantal woningen op die gronden tot meer dan drie uit te breiden, is verplicht, alvorens daarmede een aanvang te maken, bij het bestuurscollege een plan van bebouwing in dubbel op een schaal van 1: 1000 in te dienen, aangevende de gronden, die voor wegen zullen worden opengelaten.

Artikel 39 lid 2.

Het bestuurscollege stelt op het plan het aantal, de richting, de lengte en de breedte van de aan te leggen wegen vast en doet een der dubbelen aan de eigenaar terugzenden.

Het gaat hier om:

- Publiekrechtelijke afspraken (wegen);
- Verplichting van de eigenaar jegens de kopers (rechtsopvolgers);
- Gevallen waarbij sprake is van eigendom van gronden waarop meer dan drie woningen zullen worden opgericht.

Het gaat daarbij niet om:

- Eisen t.a.v. de bestemming en de (ruimtelijke) invulling van de percelen;
- Voorschriften die betrekking hebben op andere gebouwen die geen woning zijn.

De naam van het plan was "een plan van bebouwing", maar betrof in feite een tekening waarop de gronden moesten worden aangegeven die voor wegen opengelaten moesten worden. Om toch enige greep te krijgen op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling ontstond de praktijk waarbij gedetailleerde plannen bij de overheid werden ingediend, waarbij naast het wegenplan en de verkaveling ook ruimtelijke aspecten zoals bestemmingen, bebouwingsvoorwaarden en (bebouwings)voorschriften werden toegevoegd. Het Bestuurscollege beschikte daarbij echter niet over een wettelijke basis om deze ruimtelijke aspecten ook vast te kunnen stellen.

Deze aspecten vielen niet onder de bevoegdheid van het Bestuurscollege en werden als een afsprakensysteem aangemerkt, waarbij de eigenaar en het Bestuurscollege nadere afspraken maakten ten aanzien van de ruimtelijke invulling. Zolang de eigenaar bij de ontwikkeling van deze gronden zich aan deze afspraken hield, zou er vanuit het Bestuurscollege geen bezwaren worden geuit wanneer de bouwplannen zouden worden ingediend voor de kavels die deel uitmaakten van onderhavige plan van bebouwing voor het betreffende gebied. Deze relatie kan als een overeenkomst worden aangemerkt.

Deze overeenkomst werd door de eigenaar/ verkavelaar middels ondertekening geaccordeerd en geretourneerd binnen een vastgestelde periode. Zo niet, dan werd de overeenkomst beschouwd als niet te zijn afgesloten c.q. goedgekeurd. Dit uitgebreide afsprakensysteem gaf de overheid een redelijke mate van zeggenschap bij het tot stand komen c.q. ontwikkeling van nieuwe gebieden (die voorheen onbebouwd waren). Dit ingeburgerde figuur (verkavelingsplan) baseerde zich in feite op twee juridische principes.

1. De publiekrechtelijke vastlegging van de wegen (aantal wegen, de richting en de lengte en breedte van de wegen)
2. De publiekrechtelijke afspraken tussen Bestuurscollege en ontwikkelaar t.a.v. de bestemming, bebouwingsvoorschriften, bebouwingsvoorwaarden

Resumé:

- *Vanaf 1935 tot 1 oktober 1983 is de overheid publiekrechtelijk slechts bevoegd een wegenplan, waarbij het aantal, de richting, de lengte en de breedte van de aan te leggen wegen zijn aangegeven, vast te stellen.*
- *Ruimtelijke aspecten van plannen zoals bestemmingen, bebouwingsvoorschriften, (bebouwings)voorwaarden e.d. konden alleen middels een door beide partijen (overheid en grondeigenaar/ verkavelaar) te accorderen (publiekrechtelijke) overeenkomst worden vastgelegd. Zonder deze door beide partijen geaccordeerde overeenkomst kon er geen sprake zijn van goedkeuring/ vaststelling van de genoemde ruimtelijke aspecten.*

Werking van de afspraken tussen de rechtsopvolgers van de eigenaar (ontwikkelaar) en de Minister
Bijzondere aandacht verdient de relatie tussen de Minister (als opvolger van het Bestuurscollege) en de rechtsopvolgers van de eigenaar. Artikel 39 Bwv biedt geen juridische basis voor het vaststellen van verkavelingsplannen, waarbij er een bevoegdheid bestaat tot een ruimtelijke invulling. Aldus had het Bestuurscollege geen wettelijke bevoegdheid om de ruimtelijke invulling goed te keuren noch te weigeren, noch bestond er een wettelijk kader om deze afspraken aan te toetsen. Sinds 1995 is het EOP vastgesteld en zijn er globale bestemmingsvoorschriften vastgesteld en is dus een globale ruimtelijke invulling gegeven aan gebieden, waarvoor bestemmingsvoorschriften zijn vastgesteld. De conclusie luidt aldus voor burgers die rechtsopvolgers zijn van de oorspronkelijke eigenaar, dat de bouwaanvragen aan het EOP getoetst zullen worden. Immers is in deze gevallen geen sprake van een goedgekeurd verkavelingsplan, omdat de bevoegdheid tot goedkeuring ontbrak voor wat betreft de ruimtelijke invulling.

- ➔ Indien een eigenaar een voorstel heeft voor ontwikkeling op een perceel en deze niet overeenkomt met de gemaakte afspraken, zoals neergelegd in het plan van bebouwing, kunnen nieuwe afspraken worden gemaakt met de Minister. Dit voorstel kan worden opgenomen in de aanvraag voor de bouwvergunning. Indien aldus ROP een afwijking constateert van hetgeen in het wegenplan is opgenomen t.a.v. de ruimtelijke aspecten, wordt dit door ROP vastgesteld en als beleidsgevoelig aangemerkt. ROP zal hierover een advies uitbrengen aan de Minister na toetsing aan het EOP.
- ➔ De Minister neemt de ruimtelijke aspecten die in het plan van bebouwing voorkomen niet bij de beoordeling van de bouwaanvraag mee.

Werking verkavelingsplanvoorschriften (niet zijnde eisen aan de wegen) tussen de bewoners van het plangebied

In de loop der jaren is het mogelijk dat de grote percelen grond zijn verkaveld doordat er meetbrieven zijn opgesteld. Deze meetbrieven bepalen de afmeting en ligging van de bouwkavels, voor zover hierin wijzigingen zijn aangebracht sinds de datum waarop de afspraken tussen het Bestuurscollege en de eigenaar zijn gemaakt.

De eigenaar zal veelal wel de voorschriften van het verkavelingsplan in de akte van levering hebben opgenomen. Deze voorschriften worden als kwalitatieve verplichtingen opgenomen in de notariële akte van levering. De koper wordt verplicht om de voorwaarden van het verkavelingsplan na te leven jegens de verkoper. Dit is een verplichting tussen burgers onderling en maakt geen deel uit van de toetsing van het bouwplan door de Minister.

- ➔ Indien een eigenaar derhalve niet voldoet aan de verplichtingen zoals opgenomen in de akte en een derde het niet eens is met een gewijzigde verplichting (afpraak), zal dit via de civiele rechter aanhangig gemaakt moeten worden.
- ➔ De Minister neemt de ruimtelijke aspecten die in het plan van bebouwing voorkomen niet bij de beoordeling van de bouwaanvraag mee.

Vanaf 1 oktober 1983 tot 1 oktober 1991 (verkavelingsplan "nieuwe stijl" ex. artikel 33 e.v. EROC (overgangsregeling))

De zeer magere basis voor het afsprakensysteem, waarvoor artikel 39 Bwv een basis bood, tezamen met andere zaken zoals de wens van ontwikkelingsplannen met bestemmingsvoorschriften, bindende voorschriften vanuit een totaalvisie en het ontbreken van bezwarenprocedures, hebben in de nieuwe wetgeving geleid tot een verruimde vorm van het verkavelingsplan.

De nieuwe wetgeving.

In 1976 wordt de Landsverordening Grondslagen Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning vastgesteld voor de Nederlandse Antillen. De verordening legt de basis voor het instrumentarium, waarmee de Eilandgebieden de ruimtelijke ontwikkelingen kunnen sturen. Het voornaamste onderdeel van het nieuwe instrument is de mogelijkheid om binnen het kader van het "ontwikkelingsplan" bindende voorschriften te geven ten aanzien van de bestemming c.q. het gebruik van gronden.

Het Eilandgebied Curaçao heeft op 26 maart 1980 de Eilandsverordening Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning Curaçao afgekondigd (EROC). In de toelichting wordt ingegaan op flexibele danwel rigide plannen, globaal of gedetailleerd. Er wordt aangegeven dat er tijd nodig zal zijn om de nieuwe eisen in te stellen. De toelichting gaat vervolgens in op het "verkavelingsplan". Er wordt aangegeven dat vanuit de praktijk de noodzaak naar voren is gekomen om de ingeburgerde figuur van het verkavelingsplan nog een beperkte periode te gebruiken.

Deze "ingeburgerdheid" houdt rekening met het afsprakensysteem waarvoor een juridische basis ontbrak. Zoals hiervoren aangegeven, was er voor het afsprakensysteem geen juridische basis. Het voorgaande houdt in dat het Bestuurscollege ten aanzien van de aspecten die niet behoorden tot de wegen, geen bevoegdheden bezat.

Het werd echter wenselijk geacht om aan het Bestuurscollege tijdelijk, voordat de bestemmingsvoorschriften (EOP) werden vastgesteld, de wettelijke bevoegdheid toe te kennen om het gebruik van gronden dwingend vast te stellen. Dit gebeurde op basis van artikel 33 EROC. Aan het Bestuurscollege werd de bevoegdheid geattribueerd om verkavelingsplannen goed te keuren. Ter borging van de rechten van de rechten van de eigenaren en andere zakelijk gerechtigden van deze percelen was een systeem in het leven geroepen waarbij deze burgers inspraak zouden hebben in de procedures waarbij hun bevoegdheid tot het gebruiken van de gronden werd beperkt. Deze goedgekeurde verkavelingsplannen hadden te gelden als algemeen verbindende voorschriften. Dit is een cruciaal verschil met de voormalige plannen van bebouwing, die slechts betrekking hadden op de eisen aan de wegen. In het vervolg zouden bouwplannen in goedgekeurde verkavelingsplannen ook getoetst worden en indien deze strijdig waren met deze goedgekeurde verkavelingsplannen, zouden de bouwplannen worden geweigerd.

Wel gold deze bevoegdheid tot goedkeuring van verkavelingsplannen als een overgangsregeling, omdat voortaan via (gedetailleerde) bestemmingsvoorschriften beperkingen zouden kunnen worden opgelegd m.b.t. het gebruik van percelen grond door de eigenaren. Deze beperkingen moesten via een eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen worden gepubliceerd.

Bij de inwerkingtreding van de EROC in oktober 1983 werd in artikel 33 EROC een overgangsregeling opgenomen voor het verkavelen van gronden, waarvoor geen voorbereidingsbesluit was genomen of geen ontwerp-ontwikkelingsplan met bestemmingsvoorschriften ter inzage was gelegd. Deze overgangsregeling was voor een periode van 5 jaar na de inwerkingtreding van de EROC (tot en met 1988) en is daarna nog éénmalig met 3 jaar verlengd (tot en met oktober 1991).

Het verkavelen van grond mocht uitsluitend geschieden, overeenkomstig een door het Bestuurscollege goedgekeurd verkavelingsplan. Het betrof derhalve een verplichting waarop weliswaar onder voorwaarden vrijstelling gegeven kon worden.

Dit planfiguur was een duidelijke overgang van het plan van bebouwing, zoals geregeld in artikel 39 e.v. van de BWv naar het in de EROC gecreëerde planfiguur "ontwikkelingsplan met bestemmingsvoorschriften", met het cruciale verschil dat de afspraken mb.t. de ruimtelijke invulling geen algemeen verbindende voorschriften waren, doch afspraken waren, waarvan kon worden afgeweken. Sinds de inwerkingtreding van het EOP kan uitsluitend aan de globale bestemmingsvoorschriften worden getoetst.

Resumé:

- *Vanaf 1 oktober 1983 tot 1 oktober 1991 is de overheid op basis van de overgangsregeling voor verkavelingsplannen ex. artikel 33 e.v. EROC wettelijk bevoegd eisen t.a.v. de wegen evenals ruimtelijke aspecten zoals bestemming, bebouwingsvoorschriften (zie artikel 35) e.d. vast te stellen mits geen voorbereidingsbesluit op een ontwikkelingsplan met bestemmingsvoorschriften is genomen dan wel een ontwikkelingsplan met bestemmingsvoorschriften ter inzage is gelegd. Een dergelijk plan is burgers bindend.*
- Na deze periode mocht alleen het ontwikkelingsplan met bestemmingsvoorschriften (EOP) worden gehanteerd om bindende ruimtelijke regelingen tot stand te brengen. De bevoegdheid tot het goedkeuren van verkavelingsplannen was immers sinds 1 oktober 1991 vervallen.

Vanaf 1 oktober 1991 tot heden (wegen/ infrastructuurplan ex. artikel 11 BWv 1935)

Na 1 oktober 1991 kon niet meer teruggevallen worden op de overgangsregeling voor verkavelingsplannen ex. artikel 33 e.v. EROC en ook niet meer op artikel 39 BWv aangezien die mogelijkheid bij de introductie van de EROC was komen te vervallen. Voor het goedkeuren van nieuwe bouwplannen kon derhalve alleen nog maar gebruik gemaakt worden van artikel 11 BWv. Bij het vervallen van artikel 39 BWv door de inwerkingtreding van de EROC is artikel 11 BWv aangepast. Daarbij werd het van belang geacht dat er sprake moet zijn van een weg die voldoet aan de eisen bij "eilandsbesluit" (thans ministeriële beschikking) vastgesteld.

In dit wegenplan zijn conform de definitie van "wegen" in ieder geval de volgende elementen opgenomen: de wegbermen, de voor de afwatering benodigde buizen, goten en bermsloten langs de weg, straatverlichting. Het is redelijk om aan te nemen dat er bij het wegenplan ook de volgende elementen worden meegenomen: aantal wegen, ligging van de wegen, lengte en breedte van de wegen. Het is daarbij duidelijk dat het bestuurscollege (lees: de Minister) daarbij niet de bevoegdheid heeft gekregen om beslissingen te nemen t.a.v. andere ruimtelijke aspecten. Onder ruimtelijke aspecten wordt in deze en voorgaande tekst onder meer verstaan: bouwhoogte, bestemming, functie, bebouwingspercentage, afstand tussen gevel en de weg, bouwlagen, oppervlakte van de woning, gevels van bijgebouwen, beperkingen ten aanzien van bijgebouwen, gebruiksbepalingen (verbonden aan de bestemming en de functie van percelen grond). Voor de gehanteerde systematiek, waarbij deze "wegenplannen" alsnog werden vastgelegd in Afkondigingsbladen, inclusief ruimtelijke aspecten, als ware het verkavelingsplannen, ontbrak een juridische basis en zijn deze, op grond van het voorgaande nietig. Deze nietigheid brengt met zich mee dat de Minister bij de toetsing van de bouwaanvraag de ruimtelijke aspecten niet mee zal mogen nemen.

Artikel 15 EOP is gedurende de periode 23 mei 1997 tot 12 juni 2003 als grondslag gehanteerd voor het vaststellen van verkavelingsplannen. Middels dit artikel kunnen nadere eisen gesteld worden bij de aanvraag om een bouwvergunning en niet voor het bestemmen van gronden voorafgaand aan de bouwaanvraag. Echter biedt dit artikel geen bevoegdheid daartoe. Daar waar een bevoegdheid ontbreekt, ontbreekt ook de werking die men daaraan wil geven.

Aldus geldt ten aanzien van ook deze plannen hetgeen is vermeld m.b.t. de periode voordat de bevoegdheid tot het goedkeuren van verkavelingsplannen (tijdelijk) bij wet werd verleend, namelijk dat de ruimtelijke aspecten niet gelden als algemeen verbindende voorschriften, doch slechts als afspraken, die aan het EOP getoetst worden bij de indiening van de bouwaanvraag.

Resumé:

- **Vanaf 1 oktober 1991 tot heden is de overheid publiekrechtelijk slechts bevoegd eisen t.a.v. de wegen vast te stellen.**
 - **Het nieuwe instrument: ontwikkelingsplan met bestemmingsvoorschriften (uitwerkingsplan) kan nog niet toegepast worden, omdat de bevoegdheid daartoe vooralsnog niet is toegekend.**
- Vanaf 1991 is er geen juridische grondslag voor het goedkeuren van verkavelingsplannen.

3. De toetsing van bouwplannen.

Wanneer een (rechts)persoon een gebouw wil oprichten, zal deze daartoe een bouwaanvraag bij de Uitvoeringsorganisatie Ruimtelijke Ontwikkeling en Planning (ROP) moeten indienen. Het wettelijk kader ten behoeve van de toetsing van bouwplannen bestaat uit:

- Bouw- en Woningverordening 1935 (P.B. 1952, no. 14) en;
- EOP (Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao) (A.B. 1995, no. 36) (in werking getreden op 23 mei 1997).

Een bouwplan zal geweigerd moeten worden wanneer het niet voldoet aan dit wettelijk kader. Dit is geregeld in Artikel 22 lid 8 van de BWv. Dit luidt:

“dat het bouwplan in strijd is met de bestemmingsvoorschriften van een ontwikkelingsplan, danwel de voorschriften behorende bij een goedgekeurd verkavelingsplan waarin de bij de aanvraag betrokken grond is begrepen.”

De bestemmingsvoorschriften van een ontwikkelingsplan zijn momenteel geregeld in het zojuist genoemde EOP. Voor een goedgekeurd verkavelingsplan zijn in de loop der jaren verschillende wetsartikelen gebruikt. Dit betreffen:

- I. artikel 39 Bouw- en Woningverordening 1935 (plan van bebouwing)(vervallen);
- II. artikel 33 e.v. EROC;
- III. artikel 11 Bouw- en Woningverordening 1935 (wegenplan);
- IV. artikel 15 EOP;

4. Rechtsgeldige en goedgekeurde verkavelingsplannen.

Het EOP (globale bestemmingsvoorschriften) is op 23 mei 1997 in werking getreden. Een bouwaanvraag dient op grond van artikel 22, achtste lid BWv getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften (EOP) en de goedgekeurde verkavelingsplannen.

In artikel 20 van het EOP wordt het overgangsrecht geregeld. De bedoeling van dit artikel is om voortzetting van activiteiten, (verkavelings)plannen en gebouwen, die op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerp van deze bestemmingsvoorschriften van de voorschriften afwijken mogelijk te maken. Ten aanzien van rechtsgeldige verkavelingsplannen stelt artikel 20 vijfde lid het volgende:

- a. *rechtsgeldige verkavelingsplannen, welke tot stand zijn gekomen op grond van paragraaf 10 Bouw- en Woningverordening 1935 (artikel 39 BWv -plannen van bebouwing/ verkavelingsplannen) of op grond van de overgangsregeling van Hoofdstuk XIV EROC (artikel 33 e.v. EROC) blijven van kracht behoudens intrekking of wijziging ervan op de wijze, zoals voor beide typen van verkavelingsplannen gebruikelijk was;*

- b. voor zover globale of uitgewerkte bestemmingsvoorschriften niet overeenstemmen met de onder a bedoelde verkavelingsplannen, blijven deze laatste buiten toepassing.

Bij de toetsing van bouwaanvragen aan verkavelingsplannen is vanwege uitspraken van het Gerecht een interpretatievraagstuk ontstaan ten aanzien van de definiëring 'rechtsgeldig' en ten aanzien van 'niet overeenstemmen'.

Ad a.

De conclusie uit de analyse is dat het begrip rechtsgeldig alleen van toepassing kan zijn op verkavelingsplannen waarbij de bevoegdheid tot het goedkeuren van verkavelingsplannen uitdrukkelijk werd toegekend aan het Bestuurscollege door de wetgever. Een afsprakensysteem is geen algemeen bindend voorschrift en men kan altijd tot nieuwe afspraken komen, mits deze passen binnen de kaders van de vastgestelde globale bestemmingsvoorschriften.

Het achteraf legaliseren van deze afspraken is juridisch ook niet mogelijk, tenzij deze afspraken opnieuw worden vastgelegd onder een correct regime (dus via de EROC procedure).

Ad b.

Bij een bouwaanvraag moet aldus in de eerste plaats worden gekeken:

- a. of er sprake is van een goedgekeurd verkavelingsplan. Indien hiervan geen sprake is, wordt het plan getoetst aan het EOP;
- b. Indien er wel sprake is van een goedgekeurd verkavelingsplan, is het de vraag of het bouwplan al dan niet in overeenstemming is met het verkavelingsplan en of het verkavelingsplan al dan niet in strijd is met de globale bestemmingsvoorschriften;

Indien de ruimtelijke voorschriften van het verkavelingsplan niet overeenstemmen met de bestemmingsvoorschriften van het EOP, is sprake van strijdigheid. In dat geval zullen de globale bestemmingsvoorschriften prevaleren. De cruciale vraag is vervolgens wanneer er sprake is van een strijd tussen de voorschriften van een goedgekeurd verkavelingsplan en de globale bestemmingsvoorschriften.

De globale bestemmingsvoorschriften zijn naar aard "globaal". Deze globaliteit kan men afleiden uit het feit dat er met bestemmingsvlakken wordt gewerkt. Binnen deze bestemmingsvlakken zijn een aantal ontwikkelingen mogelijk, met inachtneming van de doelstelling van deze bestemmingsvlakken c.q. gebieden. Ook is in de tekst van de globale bestemming opgenomen de wijze waarop de doelstelling wordt nagestreefd.

In gebieden die zich bevinden in de bestemmingsvlakken die aangewezen zijn als "Landelijk woongebied", geldt dat er met een lage bebouwingsdichtheid wordt gewerkt. Dit, in tegenstelling tot die bestemmingsvlakken die als "Stedelijk woongebied" zijn aangewezen, waarbij wordt gestreefd naar een bepaalde woningdichtheid. De woningdichtheid zoals opgenomen in de wet zijn "streefwaarden". Hiervan mag worden afgeweken (hoger of lager), maar er zal wel een belangenafweging moeten plaatsvinden.

In sommige goedgekeurde verkavelingsplannen is opgenomen dat er slechts één woning mag worden gebouwd op het betreffende perceel, terwijl het EOP op zich meerdere woningen toestaat, rekening houdende met de woningdichtheid per hectare. De vraag is of in dat geval sprake is van strijdigheid met het EOP. In haar vonnis d.d. 7 mei 2019 (CUR2017H00114v en CUR 2017H00115) heeft het Hof overwogen dat het EOP toestaat dat van de in het EOP opgenomen dichtheid wordt afgeweken en dat deze moet worden gemotiveerd. Naar het oordeel van het Hof is een dergelijke beperking in de woningdichtheid niet per definitie in strijd met hetgeen in het EOP is bepaald. In r.o. 4.5 wijst het Hof op het globaal karakter van de bepalingen van het EOP.

Gezien het feit dat de bebouwingsvoorschriften van het verkavelingsplan voorschrijven dat één woning per kavel is toegestaan en er al een bewoonde villa aanwezig was, acht het Hof de bouwvergunning in strijd met het verkavelingsplan en had geweigerd moeten worden.

NB: opgemerkt wordt dat dit verkavelingsplan geen goedgekeurd verkavelingsplan is, doch een plan van bebouwing is (1974). Het Gerecht noch de Minister heeft stilgestaan bij de status van de verschillende soorten plannen.

Het EOP is een landsverordening, terwijl de goedgekeurde verkavelingsplannen de status hebben van landsbesluiten, houdende algemene maatregelen (Artikel 5 Overgangsregeling wetgeving en bestuur). Om deze reden is het dan ook logisch dat in het geval van strijdigheid de bestemmingsvoorschriften zullen prevaleren.

Binnen de gebieden waarvoor bestemmingsvoorschriften gelden, bevinden zich gronden c.q. percelen, waarvoor burgers indien sprake is van bebouwing dan wel een voornemen voor gebruik in bepaalde gebieden, één of meer vergunningen moeten aanvragen. In gebieden die als "Parkgebied" dan wel als "Conserveringsgebied" zijn aangewezen is voor bebouwing, naast de bouwvergunning ook een aanlegvergunning nodig.

Indien er sprake zou zijn van het niet overeenstemmen, dient rekening te worden gehouden met de rechtszekerheid van de voorschriften in het goedgekeurde verkavelingsplan. Indien binnen deze voorschriften geen afwijking middels bv een vrijstelling mogelijk is, zal gekozen moeten worden voor een procedure van wijziging of intrekking. De vrijstelling kan door de Minister verleend worden. Een procedure voor wijziging of intrekking zal plaatsvinden met inachtneming van algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5. Toetsingsschema

Gebaseerd op de analyse in dit document wordt het volgende schema gehanteerd.

Nr.	Periode	Wettelijk kader	Inhoudelijke toets
1	1935 – 1/10/83	Wegen: Art 39 BWV = publiek recht Ruimte: Indien getekende overeenstemming tussen overheid en eigenaar aanwezig is.	Alleen betrekking op aantal, richting, lengte en breedte van wegen. Toetsen aan de afspraken (<u>ruimtelijke</u> aspecten zoals opgenomen in (bestemming/voorschriften). De eigenaar danwel diens rechtsopvolger kan verzoeken om te komen tot nieuwe afspraken voor de betreffende bouwaanvraag. Toetsing aan het EOP
2	1/10/83 – 1/10/91	Overgangsregeling obv art 33 e.v. EROC. Gepubliceerde verkavelingsplannen	Aantal, richting, lengte en breedte van de wegen. Ruimtelijke aspecten zoals opgenomen in de bestemming/voorschriften. Toetsing aan zowel het EOP als het goedgekeurde verkavelingsplan.
3	1/10/91 - heden	Wegen: Art 11 BWV = publiek recht	Alleen betrekking op aantal, richting, lengte en breedte van de wegen. Toetsing aan het EOP.

6. Stappenplan aanvraag bouwvergunning, toetsing verkavelingsplannen.

1. Dossieronderzoek en nagaan of er sprake is van een plan uit een van genoemde periodes.
2. Indien er sprake is van een planperiode 1935-1983

Nagaan of er een privaatrechterlijke overeenkomst is

- 2B-1 Zo ja, nieuwe afspraken tussen verkavelaar danwel rechtsopvolger;
Bouwplan toetsen aan nieuwe bepalingen en ruimtelijke aspecten EOP
- 2B-2 Zo nee, dan bouwplan alleen toetsen aan ruimtelijke aspecten EOP

3. Indien er sprake is van een verkavelingsplan periode 1983-1991

- 3A. Zo ja, nagaan of verkavelingsplan na terinzagelegging is goedgekeurd door BC
- 3A-1 Zo ja, toetsen aan bepalingen verkavelingsplan en ruimtelijke aspecten EOP
- 3A-2 Zo nee, alleen toetsen aan ruimtelijke aspecten EOP.

