

ABRvS, 30-10-1996, nr. R03920922

ABRvS 30-10-1996, ECLI:NL:RVS:1996:BP8203, m.nt. P.C.M. Heinen, I.E. Nauta

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	30 oktober 1996
Magistraten	Dr Bartel, mrs Kosto, Van Galen
Zaaknummer	R03920922
Noot	P.C.M. Heinen, I.E. Nauta
LJN	BP8203
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen (V) Staatsrecht / Decentralisatie
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:1996:BP8203, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 30-10-1996;
Wetingang	Woningwet art. 3; gemeentewet [1851] art. 168

Essentie

Vergunning verleend voor de bouw van een woonhuis onder de voorwaarde dat het gebruik van tropisch hardhout niet is toegestaan.

De vraag of dit in de gemeentelijke bouwverordening gevatte gebruiksverbod in strijd is met de strekking en geest van artikel 3 Woningwet (Arnhem).

Samenvatting

Hoewel, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3 van de wet, de opsomming van onderwerpen in het tweede en derde lid van dit artikel niet limitatief is bedoeld, dienen de gemeentebesturen bij het aanvullen van de bouwverordening, willen zij de te regelen onderwerpen kunnen baseren op de Woningwet 1962, wel te blijven binnen de grenzen van het aan deze wet ten grondslag liggende uitgangspunt. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Woningwet 1962 blijkt dat artikel 3 tot doel heeft dat in de bouwverordening technische voorschriften met betrekking tot het bouwen worden opgenomen, die verband houden met de gezondheid en veiligheid van bewoners en derden, alsmede de bruikbaarheid (en energie-zuinigheid) van het gebouw. Overwogen wordt ten aanzien van de uitgangspunten veiligheid en gezondheid dat slechts voorschriften in de bouwverordening kunnen worden opgenomen die de veiligheid en gezondheid beogen te waarborgen, voor zover die veiligheid en gezondheid rechtstreeks worden beïnvloed door het bouwen zelf, of door

het te bouwen gebouw.

Vastgesteld wordt dat aan het in art. 265 van de gemeentelijke bouwverordening vervatte gebruiksverbod van tropisch hardhout uitsluitend ecologische motieven ten grondslag liggen en dat niet wordt beoogd de veiligheid en de gezondheid van de bewoners en derden in vorenbedoelde zin te beschermen. Daarbij heeft de Afdeling in aanmerking genomen dat de door verweerder aangevoerde gevolgen van ontbossing van de tropische regenwouden, wat daar ook van zij, in een te ver verwijderd verband staan tot het bouwen.

Uit het vorenstaande volgt dat het in art. 265 van de gemeentelijke bouwverordening vervatte gebruiksverbod in strijd is met de strekking en geest van art. 3 Woningwet 1962, zodat aan dit artikel — voor zover dit is gebaseerd op de Woningwet 1962 — verbindende kracht moet worden onzegd. Overwogen wordt dat het limitatief-imperatief stelsel van de Woningwet 1962, zoals dat tot uitdrukking is gebracht in art. 48 van deze wet, uitsluit dat een bouwvergunning wordt geweigerd dan wel dat aan een dergelijke vergunning voorwaarden worden verbonden, op gronden die, voor zover hier van belang, niet zijn te herleiden tot de uitgangspunten van die wet. Reeds hierom kan dan ook niet worden aanvaard dat art. 265 van de bouwverordening, voor zover gebaseerd op art. 168 van de Gemeentewet (oud), gelezen in samenhang met art. 107 Woningwet 1962, aan de in geding zijnde voorwaarde ten grondslag wordt gelegd. In verband hiermee wordt niet toegekomen aan de vraag of het geregelde onderwerp wel de huishouding van de gemeente betreft.

Gelet op al het voorgaande moet het bestreden besluit, waarbij verweerder de aan de bouwvergunning verbonden voorwaarde heeft gehandhaafd, worden vernietigd op de grond genoemd in art. 8, eerste lid, onder a, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

Partij(en)

Uitspraak in het geschil tussen:

A.A. den Boer te Arnhem (appellant)

tegen

de raad der gemeente Arnhem (verweerder).

Uitspraak

Bij besluit van 16 juli 1991 hebben burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: burgemeester en wethouders), onder — onder meer — de voorwaarde dat het gebruik van tropisch hardhout niet is toegestaan, aan appellant vergunning verleend voor de bouw van een woonhuis met garage op een terrein gelegen aan de Heusdenstraat, kadastraal bekend gemeente Arnhem, sectie AC, no. 4708 (ged.).

Tegen dit besluit heeft appellant bij schrijven van 16 augustus 1991 voorziening als bedoeld in — het destijds nog geldende — artikel 51 van de Woningwet 1962 gevraagd bij verweerder. Het verzoek van appellant is door verweerder, bij besluit van 6 januari 1992, ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellant bij schrijven van 17 februari 1992, ingekomen bij de Raad van State op

20 februari 1992, beroep ingesteld bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

(...)

Desgevraagd heeft verweerder bij schrijven van 29 juni 1994 een verweerschrift ingediend.

Bij schrijven van 25 februari 1995 heeft appelland nader een memorie ingezonden.

Het geschil is op 30 juli 1996 behandeld in een openbare vergadering van de Afdeling, waarin appelland in persoon en verweerder, vertegenwoordigd door mevrouw mr M.J.A. van den Hout, ambtenaar der gemeente, hun standpunten hebben toegelicht.

In rechte

Op 1 januari 1994 is in werking getreden de Wet van 16 december 1993 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie), Stb. 1993, 650, welke nadien is gewijzigd. Uit de in deel 6, artikel I, van deze wet neergelegde overgangsbepalingen volgt dat het geschil dient te worden behandeld met toepassing van het recht dat gold vóór 1 januari 1994, behoudens ten aanzien van de regeling inzake de proceskostenveroordeling in de artikelen 8:75 en 8:75a van de Algemene wet bestuursrecht.

Ingevolge artikel 48, eerste lid, aanhef en, voor zover te dezen van belang, onder a, van de Woningwet 1962, mag alleen en moet de bouwvergunning worden geweigerd indien het bouwwerk, waarop de aanvraag betrekking heeft, niet zou voldoen aan de bouwverordening of krachtens die verordening gestelde regelen of eisen.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel mogen aan een vergunning slechts voorwaarden worden verbonden ter bescherming van de belangen, ten behoeve waarvan de bepalingen strekken krachtens welke de vergunning wordt verleend en waaraan het bouwwerk, waarop de aanvraag betrekking heeft, moet voldoen.

De bezwaren van appelland richten zich uitsluitend tegen de aan de bouwvergunning (onder punt V, sub k) verbonden voorwaarde, inhoudende 'dat ingevolge het bepaalde in artikel 265 van de bouwverordening het gebruik van tropisch hardhout niet is toegestaan'. Het bestreden besluit heeft slechts betrekking op deze voorwaarde.

Evenbedoeld artikel 265 van de bouwverordening van de gemeente Arnhem luidt als volgt:

"De toepassing van tropisch hardhout is niet toegestaan. Niet van toepassing is dit verbod indien de toepassing ervan onevenredige nadelen oplevert."

Appelland heeft aangevoerd dat hij ten gevolge van het — destijds geldende — gebruiksverbod op tropisch hardhout op een alternatieve houtsoort was aangewezen. In verband hiermede heeft hij extra (materiaal)kosten moeten maken. In zijn nadere memorie heeft appelland een bedrag van f 9.736,- aan directe kosten aangevoerd.

Verweerder heeft ten aanzien van het onderhavige gebruiksverbod betoogd dat de snelheid waarmee de ontbossing van de tropische regenwouden heeft plaatsgevonden het gemeentebestuur — destijds — noopte om op korte termijn tot een rigoureuze beperking van het gebruik van tropisch hardhout te komen. Daarbij is gewezen op de gevolgen van de voortgaande ontbossing voor het broeikas-effect en het belang van de tropische wouden als stabiliserende factor op het klimaat.

Uit de stukken is gebleken dat artikel 265 van de gemeentelijke bouwverordening op 16 januari 1991 van kracht is geworden. Naar verweerder heeft gesteld vindt het in dit artikel vervatte gebruiksverbod primair zijn wettelijke basis in artikel 2 van de Woningwet 1962. In dit verband heeft verweerder er op gewezen dat na de herziening van de Woningwet op 1 oktober 1992, artikel 265 van de bouwverordening is ingetrokken.

Ten aanzien van de grondslag van artikel 265 van de bouwverordening overweegt de Afdeling het volgende.

In artikel 2, eerste lid, van de Woningwet 1962 is bepaald dat de gemeenteraad een bouwverordening vaststelt. In artikel 3, eerste lid, van deze wet is bepaald dat de bouwverordening voorschriften bevat omtrent het bouwen van gebouwen.

Hoewel, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3 van de wet, de opsomming van onderwerpen in het tweede en derde lid van dit artikel niet limitatief is bedoeld, dienen de gemeentebesturen bij het aanvullen van de bouwverordening, willen zij de te regelen onderwerpen kunnen baseren op de Woningwet 1962, wel te blijven binnen de grenzen van de aan deze wet ten grondslag liggende uitgangspunten.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Woningwet 1962 blijkt dat artikel 3 tot doel heeft dat in de bouwverordening technische voorschriften met betrekking tot het bouwen worden opgenomen, die verband houden met de gezondheid en veiligheid van bewoners en derden, alsmede de bruikbaarheid (en energiezuinigheid) van het gebouw. De Afdeling overweegt ten aanzien van de uitgangspunten veiligheid en gezondheid dat slechts voorschriften in de bouwverordening kunnen worden opgenomen die de veiligheid en gezondheid beogen te waarborgen, voor zover die veiligheid en gezondheid rechtstreeks worden beïnvloed door het bouwen zelf, of door het te bouwen gebouw.

Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting stelt de Afdeling vast dat aan het in artikel 265 van de gemeentelijke bouwverordening vervatte gebruiksverbod van tropisch hardhout uitsluitend ecologische motieven ten grondslag liggen en dat niet wordt beoogd de veiligheid en de gezondheid van de bewoners en derden in vorenbedoelde zin te beschermen. Daarbij heeft zij in aanmerking genomen dat de door verweerder aangevoerde gevolgen van ontbossing van de tropische regenwouden, wat daar ook van zij, in een te ver verwijderd verband staan tot het bouwen.

Uit het vorenstaande volgt dat het in artikel 265 van de gemeentelijke bouwverordening vervatte gebruiksverbod in strijd is met de strekking en geest van artikel 3 de Woningwet 1962, zodat aan dit artikel — voor zover dit is gebaseerd op de Woningwet 1962 — verbindende kracht moet worden ontzegd.

Ter zitting heeft verweerder desgevraagd verklaard dat het in artikel 265 van de bouwverordening vervatte gebruiksverbod zijn wettelijke grondslag tevens vindt in artikel 168 van de gemeentewet (oud), gelezen in samenhang met artikel 107 van de Woningwet 1962. Ingevolge artikel 168 van de gemeentewet (oud) behoort aan de gemeenteraad het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereist en van anderen, betreffende de huishouding der gemeente.

Artikel 107 van de Woningwet 1962 bepaalt dat de bevoegdheid, de gemeenteraad toekomende overeenkomstig artikel 168 der gemeentewet ten aanzien van het onderwerp, waarin deze wet voorziet gehandhaafd blijft voor zover de door hem te maken verordeningen niet met deze wet in strijd zijn.

Dienaangaande overweegt de Afdeling dat het limitatief-imperatief stelsel van de Woningwet 1962,

zoals dat tot uitdrukking is gebracht in artikel 48 van deze wet, uitsluit dat een bouwvergunning wordt geweigerd, dan wel dat aan een dergelijke vergunning voorwaarden worden verbonden, op gronden die, voor zover hier van belang, niet zijn te herleiden tot de uitgangspunten van die wet.

Reeds hierom kan dan ook niet worden aanvaard dat artikel 265 van de bouwverordening, voor zover gebaseerd op artikel 168 van de gemeentewet (oud), gelezen in samenhang met artikel 107 van de Woningwet 1962, aan de in geding zijnde voorwaarde ten grondslag wordt gelegd.

In verband hiermee komt de Afdeling niet toe aan de vraag of het geregelde onderwerp wel de huishouding van de gemeente betreft.

Gelet op al het voorgaande moet het bestreden besluit, waarbij verweerder de aan de bouwvergunning verbonden voorwaarde heeft gehandhaafd, worden vernietigd op de grond genoemd in artikel 8, eerste lid, onder a, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

De Afdeling acht termen aanwezig toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Recht doende in naam der Koningin:

- I. vernietigt het besluit van verweerder van 6 januari 1992;
- II. veroordeelt verweerder in de door appellant gemaakte kosten tot een bedrag f 267,90. Het totale bedrag dient aan appellant te worden vergoed door de gemeente Arnhem.
- III. gelast dat door de gemeente Arnhem aan appellant het door hem gestorte recht (f 150,-) wordt vergoed.

Noot

Auteur: P.C.M. Heinen, I.E. Nauta

Naschrift:

1

Bovenstaande Afdelingsuitspraak is geweest onder het regime van de oude Woningwet (1962). Het stond een gemeente toen nog vrij om in haar bouwverordening technische (bouw)voorschriften op te nemen betreffende de gezondheid en de veiligheid van bewoners en derden alsmede de bruikbaarheid en energiezuinigheid van het gebouw. Zoals meer gemeenten dacht ook de gemeente Arnhem daarom dat zij in haar bouwverordening (i.c. art. 265) een verbod op het gebruik van tropisch hardhout had mogen opnemen. Zoals de lezer ziet heeft een dergelijk verbod in de ogen van de Afdeling geen genade gevonden. Jammer voor zo'n circa 20 gemeenten die een soortgelijk verbod in hun bouwverordening hadden opgenomen (meer daarover in: E.-M. Peeters, de Woningwet, studiepocket Staats- en bestuursrecht nr. 24, Zwolle 1994, p. 41).

Dan komen wij nu bij de kernoverwegingen van de Afdeling. Volgens de Afdeling heeft art. 3 Woningwet 1962 tot doel dat in de bouwverordening technische voorschriften worden opgenomen met betrekking tot de zojuist genoemde onderwerpen (gezondheid en veiligheid etc.).

Aangezien uitsluitend een ecologisch motief ten grondslag was gelegd aan het bewuste gebruiksverbod van tropisch hardhout in art. 265 van de onderhavige bouwverordening, heeft de Afdeling dat verbod in strijd geoordeeld met de geest en de strekking van art. 3 Woningwet 1962. Daarom heeft de Afdeling aan de desbetreffende bepaling van de bouwverordening verbindende kracht ontzegd. De vraag of het tegengaan van het gebruik van tropisch hardhout in een gemeentelijke bouwverordening geregeld mag worden, heeft de Afdeling hiermee duidelijk negatief beantwoord. Dit is niet anders vanwege de huidige regelgeving. Bovenbedoelde technische voorschriften over onderwerpen zoals gezondheid en veiligheid zijn nu opgenomen in het Bouwbesluit. De onderwerpen die gemeenten zelf in de bouwverordening mogen regelen, staan limitatief opgesomd in art. 8 Woningwet. Een verbod op het gebruik van tropisch hardhout staat daar niet in. Daarom zal een wettelijke maatregel noodzakelijk zijn, wil het tegengaan van het gebruik van tropisch hardhout in algemene zin geregeld worden (in deze zin: A.A. Brand, Tropisch hardhout. Wel of geen verbodsbepaling, BR 1994, p. 987 tot en met 998 en vgl. L.J.A. Damen, Hart voor het Regenwoud, ook in de gemeentelijke bouwverordening, Gst. nr. 6883, 2, p. 342 tot en met 346). Het ziet ernaar uit — zo hebben wij onlangs van VROM-zijde vernomen — dat hierover een wetswijziging in voorbereiding is. Die wetswijziging beoogt aan art. 2 Woningwet toe te voegen dat bij algemene maatregel van bestuur, ook vanuit het oogpunt van milieu, technische (bouw)voorschriften gegeven kunnen worden. Pas dan zullen gemeenten langs publiekrechtelijke weg kunnen optreden tegen het gebruik van tropisch hardhout.

3

Deze uitspraak is door J.W. Weerkamp in BR 1997, op p. 137 geannoteerd. Hij vindt deze uitspraak niet erg verrassend, waarbij hij doelt op een advies dat de achtste Afdeling van de Raad van State al op 23 augustus 1990 had uitgebracht aan de Minister van VROM. In dat advies wordt onder meer geconcludeerd dat het Bouwbesluit ('milieuvriendelijkheid' is geen uitgangspunt) noch de bouwverordening (limitatieve opsomming in art. 8 Woningwet) een grondslag kunnen bieden voor het tegengaan van het gebruik van tropisch hardhout waarbij deze Afdeling evenmin juridisch via de Gemeentewet ruimte ziet om dat te regelen, omdat dit onderwerp niet direct een gemeentelijk belang raakt.

4

De president van de rechtbank te Amsterdam heeft zich tweemaal uitgesproken over de vraag of, en zo ja in hoeverre, een verbod op het gebruik van tropisch hardhout langs privaatrechtelijke weg kan worden opgelegd. In de eerste zaak (pres. rb. A'dam 1 juli 1993, BR 1993, p. 981) kwam de vraag aan de orde of door het bepaalde in art. 122 Woningwet een dergelijke privaatrechtelijke weg zou zijn afgesneden. Dit artikel luidt: 'De gemeente kan geen rechtshandeling naar burgerlijk recht verrichten ten aanzien van de onderwerpen waarin bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in art. 2 (van het Bouwbesluit, PH/IN), en in hoofdstuk IV van deze wet is voorzien.' In deze zaak zag de president in artikel 122 Woningwet geen beletsel om het gebruik van tropisch hardhout langs privaatrechtelijke weg tegen te gaan. Daarbij heeft hij overwogen dat de Woningwet en de daarop gebaseerde regelgeving

alleen bouwtechnische voorschriften geven inzake veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid en dus niet inzake het milieu. Volgens de president stond derhalve de publiekrechtelijke regeling van de Woningwet hier niet aan het hanteren van het privaatrecht door de gemeente in de weg. Het was de gemeente toegestaan om haar milieudoelstellingen — behalve energiebesparing — die zij tot haar publieke taak konden rekenen, te realiseren. Van de kant van het Ministerie van VROM is deze uitspraak fel bekritiseerd (onder meer in: Binnenlands bestuur 1993, nr. 36, p. 15). Wellicht heeft de president zich deze kritiek aangetrokken. Toen de president van de rechtbank Amsterdam (zie pres. Rb. A'dam 24 november 1994, BR 1995, p. 131) ongeveer 11/2 jaar later over een bijna identieke zaak moest oordelen, achtte hij de tropisch hardhout-bepaling die door de gemeente wederom in een gronduitgifte-overeenkomst was opgenomen (de privaatrechtelijke weg) wel beheerst door de verbodsbepaling van art. 122 Woningwet. Daarbij was opvallend dat de president ook verwees naar een circulaire van de Minister van VROM van 9 juli 1993, waarin aan het begrip 'technisch voorschrift' uit art. 2 Woningwet zo'n ruime uitleg was gegeven, dat ook technische voorschriften zoals ten aanzien van de toepassing van bouwmaterialen en bouwonderdelen in de visie van de president daaronder vielen. Kortom, of langs privaatrechtelijke weg de mogelijkheid voor gemeenten bestaat om het gebruik van tropisch hardhout tegen te gaan, is (nog) onduidelijk. Bovenstaande afdelingsuitspraak geeft hierover in ieder geval geen duidelijkheid.

mr P.C.M. Heinen/mw mr drs I.E. Nauta