

Nieuwbouwregels voor een bestaand gebouw

Bouwrecht

Tekst mr. ing. Jacco Huijzer

Op 27 januari 2021 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in het hoger beroep tegen een handhavingsbesluit dat door het college van burgemeester en wethouders van een gemeente jegens een gebouweigenaar was opgelegd. Het college had verschillende gebreken geconstateerd en legde een last onder dwangsom en bestuurlijke boete op. In de juridische procedure ging het onder meer om de vraag welke versie van de door Bouwbesluit 2012 aangestuurde NEN 2555 van toepassing was: die van nieuwbouw of die voor bestaande bouw.

Na inspecties had het college aan de eigenaar een last onder dwangsom opgelegd vanwege een overtreding van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet. Het pand is in gebruik als woonfunctie voor kamergewijze verhuur en is volgens het college in een staat die niet voldoet aan voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw, met name op het gebied van brandveiligheid. Er was volgens het college onder meer sprake van strijdigheid met artikel 6.21, tweede lid, van Bouwbesluit 2012, omdat de vluchtroute in het bouwwerk niet op alle plaatsen voorzien was van rookmelders volgens NEN 2555 'Brandveiligheid van gebouwen - Rookmelders voor woonfuncties'.

Het bezwaar werd ongegrond verklaard. De rechtbank verklaarde het door de eigenaar ingestelde beroep gegrond, vernietigde de beslissing op bezwaar gedeeltelijk, herriep het primaire besluit gedeeltelijk, herriep het besluit tot invordering van de dwangsommen geheel en bepaalde dat het college een nieuw besluit diende te nemen over de dwangsom. Tegen die uitspraak stelde de gebouweigenaar hoger beroep in. Volgens de eigenaar waren er voldoende rookmelders aanwezig, omdat er voor bestaande gebouwen geen projecteringseisen bestaan.

Hoger beroep

Bij het hoger beroep overwoog de Afdeling wat betreft deze rookmelders in rechtsoverweging



7.2: 'In artikel 6.21, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012 wordt verwezen naar NEN 2555. Daarmee wordt de meest recente versie, NEN 2555:2008, bedoeld. NEN 2555:2006 is in 2008 ingetrokken en vervangen door NEN 2555:2008. Voor zover [appellant] stelt dat NEN 2555:2006 toch moet worden toegepast omdat het gaat om bestaande bouw, overweegt de Afdeling dat als onweersproken vaststaat dat [appellant] de kamergewijze verhuur

in het pand is begonnen na de inwerkingtreding van Bouwbesluit 2012. Het gaat hier om het geheel vernieuwen van een installatie als bedoeld in artikel 1.12, derde lid, van Bouwbesluit 2012, zodat wat betreft hoofdstuk 6 de voorschriften van een te bouwen bouwwerk van toepassing zijn. Aan de projecteringseisen in hoofdstuk 8 van NEN 2555:2008 moet dus worden voldaan.' Het hoger beroep werd ongegrond verklaard.

Kanttekeningen

De uitspraak bevat meerdere interessante aspecten, bijvoorbeeld over de onderhoudsverplichting van brandveiligheidsinstallaties. Omwille van de voor dit artikel beschikbare ruimte beperk ik mij echter tot de toepassing van de nieuwbouwvoorschriften op bestaande gebouwen. Uit deze uitspraak volgt dat de overgang van de regels van een nieuwbouw- of verbouwsituatie naar bestaande bouw een lastig te bevatten aspect blijft.

Het college had in deze situatie artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet als grondslag voor handhaving gebruikt. Daarin is aangegeven dat het verboden is een bestaand bouwwerk in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat bestaande bouwwerk van toepassing zijnde voorschriften. Het gaat hier dus om de set van voorschriften die het Bouwbesluit bevat voor bestaande bouwwerken: de voorschriften van niveau bestaande bouw. De regels van niveau bestaande bouw vormen het absolute bodemniveau. Bij het opstellen van de voorschriften voor de bestaande bouw is door de wetgever uitgegaan van de oudste in ons land bekende bouwvoorschriften van gemeentelijke of provinciale verordeningen, die krachtens de Woningwet van 1901 zijn gegeven. Daarbij is in beginsel gekozen voor de laagste eis die heeft gegolden.¹ In de parlementaire geschiedenis is over niveau bestaande bouw aangegeven: 'Het niet voldoen aan de regels voor bestaande bouwwerken kan tot gevolg hebben dat er vanuit het oogpunt van veiligheid en gezondheid al snel een uiterst bedenkelijke situatie ontstaat.'² Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw is dan ook het absolute bodemniveau voor bestaande bouwwerken.

Denkfout

Een in de praktijk veel gemaakte denkfout is: als de regels van het niveau bestaande bouw zó laag zijn, dan kan het toch niet zo zijn dat

die voorschriften op een situatie die recent is gebouwd of verbouwd van toepassing zijn?! Hoewel die angst begrijpelijk is, is dit echt een denkfout. De levenscyclus van een gebouw in relatie tot de bouwregelgeving is grofweg als volgt. Op het oprichten van een bouwwerk zijn de nieuwbouwvoorschriften van toepassing, hetzij rechtstreeks (artikel 1b lid 1 Woningwet), hetzij via een omgevingsvergunning voor bouwen (artikel 2.1 lid 1 Wabo). Na voltooiing is het een bestaand bouwwerk. Een eventueel verleende omgevingsvergunning expireert. Dat wil zeggen dat de vergunning uitgewerkt is en dat de eigenaar zich dus niet nogmaals op de vergunning kan beroepen. Vanaf dat moment zijn de voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw van toepassing. Op latere bouwactiviteiten zijn de verbouwingregels van toepassing (artikel 1b lid 1 Woningwet). Op functiewijzigingen en op natuurlijk verval van het gebouw zijn de regels voor bestaande bouw van toepassing (artikel 1b lid 2 Woningwet).

Als er na verloop van tijd wordt geconstateerd dat er niet wordt voldaan aan de voorschriften, is van belang van welke overtreding sprake is. Is er in strijd met de op die bouw van toepassing zijnde voorschriften gebouwd? Dan kan ook jaren later nog handhavend opgetreden worden, wegens bouwen in strijd met de voorschriften of de vergunning. Het expireren van een vergunning betekent geenszins dat die mogelijkheid tot handhaving vervalt.³ Daarnaast geldt dat een bestaand bouwwerk moet voldoen aan niveau bestaande bouw. Het moeten voldoen aan niveau bestaande bouw komt dus niet in plaats van de verplichting om volgens de nieuwbouwvoorschriften en de vergunning te bouwen, maar ernaast.

Welke versie?

In deze situatie liep dat door elkaar: het college had geoordeeld dat er sprake was van niveau bestaande bouw, maar had wat de rookmelders betreft de nieuwbouwingregels als

inhoudelijke toets gebruikt. De Afdeling accepteerde dit, in een mijns inziens vanuit het systeem van de bouwregelgeving niet te begrijpen redenering. Bouwbesluit 2012 maakt voor kamerverhuur wat rookmelders betreft alleen onderscheid tussen nieuwbouw en bestaande bouw in de versie van de NEN-norm. Voor nieuwbouw is de NEN 2555-2008 versie aangestuurd, voor bestaande bouw de 2006-versie. Dat staat in artikel 1.2 en bijlage I van de Regeling Bouwbesluit 2012. Een belangrijk verschil is dat de 2008-versie van de NEN 2555 projecteringseisen voor rookmelders bevat en de 2006-versie niet. De Afdeling gaat mijns inziens ten onrechte voorbij aan dit onderscheid. Voor deze zaak eindigt hier in elk geval de rechtsgang.

In de literatuur is overigens wel eens bepleit dat een eigenaar van een bestaand bouwwerk uit het oogpunt van rechtszekerheid erop zou moeten kunnen vertrouwen dat op een bepaald moment alleen nog de voorschriften voor bestaande bouw van toepassing zijn.⁴ Dat zou neerkomen op het hanteren van een verjaringstermijn voor een publiekrechtelijke overtreding: het bouwen in strijd met de bouwvoorschriften. Die gedachte is mijns inziens niet onsympathiek, maar zou dan wel een bredere doordenking vragen. Het bestuursrecht kent immers geen verjaringstermijn voor overtredingen. Vooral nog wijst niets er op dat een dergelijke ontwikkeling in het verschiet ligt. Integendeel, rechtszekerheid en bouwregelgeving lijken steeds minder hand in hand te gaan...

1. Stb. 1991, 680, p. 165, 167.

2. Kamerstukken II 2004/05, 29 3932, nr. 9, p. 6-9.

3. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 22. Vergelijk ook 201600945/1/A1.

4. De Haan, TBR 2016/130.

Informatie over de auteur

Mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer is senior specialist bouwregelgeving/juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs. Het zaaknummer van het besproken geschil is 201904440/1/R4.