Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2014

333

Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 28 april 2014, nr. IenM/BSK-2014/82916, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Ministers van Economische Zaken, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Wonen en Rijksdienst;

Gelet op de artikelen 2.1, tweede en derde lid, 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, 2.22, derde lid, 2.23, tweede lid, 2.23a, tweede lid, 2.25, derde lid, en 3.1, vierde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de artikelen 2.3, zevende lid, en 2.4, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet, artikel 107 van de Wet geluidhinder, de artikelen 5.2, eerste lid, 5.16, tweede lid, en 7.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer, de artikelen 3.37, eerste en tweede lid, 3.38, vijfde lid, 4.1, vierde lid, en 4.3, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 2 van de Woningwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 4 juni 2014, nr. W14.140122/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 3 september 2014, nr. IenM/BSK-2014/192271, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Ministers van Economische Zaken, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Wonen en Rijksdienst;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het **Besluit omgevingsrecht** wordt als volgt gewijzigd:

A

In het opschrift van hoofdstuk 2 wordt na «gebruiksactiviteiten» ingevoegd: en nadere regels over planologische gebruiksactiviteiten.

B

In artikel 2.3, tweede lid, wordt «a en c» vervangen door: a of c.

C

In het opschrift van paragraaf 2.3 wordt na «artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet» ingevoegd: en waarvoor een beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit is vereist.

D

In paragraaf 2.3 wordt na artikel 2.7 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.8. Luchtkwaliteit

Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 5.16, tweede lid, onder g, van de Wet milieubeheer waarbij bij het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet een beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer is vereist, worden aangewezen de categorieën gevallen, bedoeld in artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II.

E

Na artikel 2.8 (nieuw) en voor hoofdstuk 3 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 2.4. Nadere regels over planologische gebruiksactiviteiten

Artikel 2.9. Strijdige planologische gebruiksactiviteiten bij bouw bijbehorend bouwwerk

Bij de vaststelling of het bouwen van een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van bijlage II in achtererfgebied als bedoeld in dat artikellid al dan niet in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening, worden reeds aanwezige bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied, bedoeld in dat artikellid, in mindering gebracht op het door het bestemmingsplan of de beheersverordening toegestane maximum van die bouwwerken.

F

Artikel 5.9 komt te luiden:

Artikel 5.9. Afwijkende geldingsduur voorschriften

1. In een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat daarbij aangewezen voorschriften niet gelden gedurende een termijn van ten hoogste negen maanden voor het testen of gebruiken van technieken in opkomst.
2. Onder techniek in opkomst wordt verstaan: nieuwe techniek die, als zij commercieel zou worden ontwikkeld, hetzij een hoger algemeen beschermingsniveau voor het milieu, hetzij ten minste hetzelfde beschermingsniveau voor het milieu, en grotere kostenbesparingen kan opleveren dan de voor de desbetreffende activiteit bestaande best beschikbare technieken.

G

Het opschrift van paragraaf 5.4 komt te luiden:
§ 5.4. Aanwijzing van categorieën gevallen waarin:
– een termijn met daaraan gekoppeld een herstelplicht aan de omgevingsvergunning wordt verbonden;
– een persoonsgebonden omgevingsvergunning wordt verleend.

H

Artikel 5.16 komt te luiden:

Artikel 5.16. Bouwen

1. In een omgevingsvergunning voor het bouwen, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet, van een tijdelijk bouwwerk als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, wordt bepaald dat de vergunninghouder na het verstrijken van een bij de omgevingsvergunning aangegeven termijn van ten hoogste vijftien jaar verplicht is de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld te hebben.
2. Indien de in de omgevingsvergunning aangegeven termijn korter is dan vijftien jaar, kan die termijn worden verlengd tot ten hoogste vijftien jaar.

I

Artikel 5.17 vervalt.

J

In artikel 5.18 vervallen het eerste tot en met derde lid alsmede de aanduiding «4.» voor het vierde lid.

K

Artikel 5.19 vervalt.

L

Artikel 6.11 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
2. In gevallen als bedoeld in het derde lid verstrekt het bevoegd gezag een afschrift van de aanvraag met de daarbij behorende gegevens en bescheiden aan Onze Minister van Defensie op het tijdstip waarop:
a. kennis wordt gegeven van de aanvraag, of
b. de aanvraag met de daarbij behorende gegevens en bescheiden ter inzage wordt gelegd.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
3. Het tweede lid is van toepassing op een aanvraag voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet:
a. die plaatsvindt in een in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen obstakelbeheergebied rondom een militaire luchthaven en betrekking heeft op een antenne-installatie als bedoeld in artikel 4, onderdeel 5, van bijlage II;
b. die plaatsvindt in een A- of B-veiligheidszone rondom een munitieopslag en betrekking heeft op:

1°. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan als bedoeld in artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van die bijlage;
2°. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, bedoeld in artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II, voor zover het betreft een buiten de bebouwde kom gelegen logiesfunctie voor werknemers;
3°. ander gebruik van gronden of bouwwerken voor een termijn van ten hoogste tien jaar als bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II, voor zover dat gebruik strekt tot het mogelijk maken van het verblijf van personen.

M

Bijlage II wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

a. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

1. De definitie van *achtererfgebied* komt te luiden:
achtererfgebied: erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen;.

2. In de alfabetische opsomming worden drie definities ingevoegd, luidende:
bebouwingsgebied: achtererfgebied alsmede de grond onder het hoofdgebouw, uitgezonderd de grond onder het oorspronkelijk hoofdgebouw;
huisvesting in verband met mantelzorg: huisvesting in of bij een woning van één huishouden van maximaal twee personen, van wie ten minste één persoon mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning;
mantelzorg: intensieve zorg of ondersteuning, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, en waarvan de behoefte met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond;.

3. In de definitie van *openbaar toegankelijk gebied* wordt «water» vervangen door: vaarwater.

b. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
4. Voor de toepassing van deze bijlage wordt huisvesting in verband met mantelzorg aangemerkt als functioneel verbonden met het hoofdgebouw.

2. Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt «a en c» vervangen door: a of c.

b. In onderdeel 1 wordt na «onderhoud» ingevoegd «van een bouwwerk» en wordt na «vormgeving» ingevoegd: van dat bouwwerk.

c. Onderdeel 3 komt te luiden:

3. een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. voor zover op een afstand van niet meer dan 4 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw, niet hoger dan:

1°. 5 m,

2°. 0,3 m boven de bovenkant van de scheidingsconstructie met de tweede bouwlaag van het hoofdgebouw, en

3°. het hoofdgebouw,

b. voor zover op een afstand van meer dan 4 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw:

1°. indien hoger dan 3 m: voorzien van een schuin dak, de dakvoet niet hoger dan 3 m, de daknok gevormd door twee of meer schuine dakvlakken, met een hellingshoek van niet meer dan 55°, en waarbij de hoogte van de daknok niet meer is dan 5 m en verder wordt begrensd door de volgende formule:

maximale daknokhoogte [m] = (afstand daknok tot de perceelsgrens [m] x 0,47) + 3;

2°. functioneel ondergeschikt aan het hoofdgebouw, tenzij het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,

c. op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn,

d. de ligging van een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, in geval van meer dan een bouwlaag, uitsluitend op de eerste bouwlaag,

e. niet voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte,

f. de oppervlakte van al dan niet met vergunning gebouwde bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied bedraagt niet meer dan:

1°. in geval van een bebouwingsgebied kleiner dan of gelijk aan 100 m^2: 50% van dat bebouwingsgebied,

2°. in geval van een bebouwingsgebied groter dan 100 m^2 en kleiner dan of gelijk aan 300 m^2: 50 m^2, vermeerderd met 20% van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 100 m^2,

3°. in geval van een bebouwingsgebied groter dan 300 m^2: 90 m^2, vermeerderd met 10% van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 300 m^2, tot een maximum van in totaal 150 m^2,

g. niet aan of bij:

1°. een woonwagen,

2°. een hoofdgebouw waarvoor in de omgevingsvergunning voor het bouwen daarvan is bepaald dat de vergunninghouder na het verstrijken van een bij die vergunning aangegeven termijn verplicht is de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand hersteld te hebben,

3°. een bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf door één huishouden;.

d. In onderdeel 5, onder c, wordt na «zijkanten» ingevoegd: , onder- en bovenzijde.

e. In onderdeel 7 wordt na «een gevel van een bijbehorend bouwwerk» ingevoegd: , voor zover die gevel is gelegen in achtererfgebied op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn.

f. In onderdeel 17, onder a, wordt «de voorgevelrooilijn» vervangen door: het voorerfgebied.

g. In onderdeel 18, onder b, wordt na «verkeersgeleiding,» ingevoegd «handhaving van de verkeersregels,», vervalt «met een elektromotor als hoofdmotor» en wordt «verlichting of tolheffing» vervangen door: verlichting, tolheffing of het verschaffen van toegang tot het openbaar vervoer of openbaar vervoersgebouwen.

h. Onderdeel 21 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan onderdeel a wordt na «1 m,» toegevoegd: en.

2. In onderdeel b wordt «, en» vervangen door een puntkomma.

3. Onderdeel c vervalt.

i. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
22. het gebruiken van een bestaand bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg.

3. Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel 1 komt te luiden:
1. een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
a. niet hoger dan 5 m,
b. op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn,
c. de ligging van een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, in geval van meer dan een bouwlaag, uitsluitend op de eerste bouwlaag, en
d. niet voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte;.

b. In onderdeel 3, aanhef, wordt «een dakkapel in het voordakvlak of een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak» vervangen door: een dakkapel in het voordakvlak, een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak of, voor zover het betreft een bouwwerk als bedoeld in artikel 2, onderdeel 4, onder f, het achterdakvlak.

c. Onderdeel 6, onder a, komt te luiden:
a. een silo, of.

d. Onderdeel 7 komt te luiden:
7. een buisleiding waarop artikel 2, onderdeel 18, niet van toepassing is;.

4. Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt na «van een omgevingsvergunning» ingevoegd: voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet.

b. Onderdeel 1 komt te luiden:
1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:
a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
b. de oppervlakte niet meer dan 150 m^2;.

c. In onderdeel 3 wordt na «zijnde,» ingevoegd: of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk,.

d. In onderdeel 4 wordt na «gebouw» ingevoegd: dan wel de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard.

e. Onderdeel 8 komt te luiden:
8. het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied;.

f. Onderdeel 9 komt te luiden:
9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers;.

g. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel 10, onder d, door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

5. In artikel 4a, tweede lid, onderdeel b, wordt «3 tot en met 21» vervangen door: 4 tot en met 21.

6. Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

a. Aan het eerste lid wordt een zin toegevoegd, luidende:
Deze eis is niet van toepassing op de gevallen, bedoeld in:
a. de artikelen 2, onderdelen 3 en 22, en 3, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,
b. artikel 4, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,
c. artikel 4, onderdelen 9 en 11.

b. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel b vervalt «ander» en wordt de punt aan het slot van het onderdeel vervangen door een puntkomma.

2. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
c. een gebied dat is gelegen binnen een van toepassing zijnde afstand als bedoeld in artikel 3.12, 3.18, 3.28, 3.30a, 4.3, 4.4, 4.5, 4.5a, 4.5b, 4.77 of 4.81 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

c. In het vijfde lid wordt na «2» ingevoegd: , onderdelen 2 tot en met 21,.

d. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
6. Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.

7. Artikel 6 komt te luiden:

Artikel 6

Indien op een perceel meer gebouwen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming of indien het hoofdgebouw geen woning is, maar op het perceel wel een of meer op de grond staande woningen aanwezig zijn, wordt het achtererfgebied bepaald door het hoofdgebouw, de woning of een van de andere hiervoor bedoelde gebouwen, waarvan de voorkant het dichtst is gelegen bij openbaar toegankelijk gebied.

8. Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

a. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

b. In het eerste lid (nieuw) wordt «2,5» telkens vervangen door «4» en wordt «onderdeel 4°» vervangen door: onderdeel 2°.

c. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
2. Als een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 2, onderdeel 3, wordt gebruikt voor huisvesting in verband met mantelzorg, is onderdeel f van artikel 2, onderdeel 3, niet van toepassing, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
a. in zijn geheel of in delen verplaatsbaar,
b. de oppervlakte niet meer dan 100 m^2, en
c. buiten de bebouwde kom.

9. Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

a. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

b. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
2. Een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, c of f, van de wet is niet vereist, indien met die activiteit reeds was aangevangen voor het tijdstip van inwerkingtreding van een besluit tot wijziging van dit besluit en op het tijdstip van die aanvang geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, c of f, voor die activiteit was vereist.
3. Op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet een omgevingsvergunning kan worden verleend die is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van een besluit tot wijziging van dit besluit, waarop op dat tijdstip nog niet onherroepelijk is beslist, en betrekking heeft op een activiteit die bij die wijziging als activiteit als bedoeld in artikel 4 van deze bijlage is aangewezen, blijft het recht zoals dat voor dat tijdstip gold van toepassing.

ARTIKEL II

Het **Besluit algemene regels ruimtelijke ordening** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1, vijfde lid, komt te luiden:
5. Een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken:
a. met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor een geval als bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, of
b. met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,
voldoet aan dit besluit, tenzij in dit besluit anders is bepaald.

B

In artikel 1.2, onderdeel a, wordt «de artikelen 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, en 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht» vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

C

In artikel 2.5.17 wordt «met een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht» vervangen door: voor een geval als bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht met een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

D

Artikel 2.7.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. In het eerste lid (nieuw), onderdeel a, vervalt: , uitgezonderd een tijdelijk bouwwerk als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder a, van die wet of een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in bijlage II, artikel 1, eerste lid, bij het Besluit omgevingsrecht.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
2. In afwijking van artikel 1.1, vijfde lid, kan met een omgevingsvergunning als bedoeld in de onderdelen a en b van dat lid, van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een reserveringsgebied worden afgeweken voor een termijn van ten hoogste vijf jaar.

E

Aan artikel 2.10.3, tweede lid, wordt aan het slot een zin toegevoegd, luidende:
Bij de verordening kunnen in het hiervoor genoemde belang tevens regels worden gesteld omtrent de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

F

Artikel 2.10.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
2. De regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens betrekking hebben op omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

2. In het derde lid (nieuw) wordt «artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht» vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

G

Aan artikel 2.13.4, tweede lid, wordt aan het slot een zin toegevoegd, luidende:
Bij de verordening kunnen in het hiervoor genoemde belang tevens regels worden gesteld omtrent de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°,

van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

ARTIKEL III

In artikel 11, vierde lid, van het **Besluit externe veiligheid buisleidingen** vervalt: of tweede lid,.

ARTIKEL IV

In de artikelen 5, eerste lid, en 13, eerste lid van het **Besluit externe veiligheid inrichtingen** vervalt: of tweede lid,.

ARTIKEL V

In artikel 4.2 van het **Besluit geluidhinder** wordt na «waarbij» ingevoegd: voor een termijn langer dan tien jaar.

ARTIKEL VI

In onderdeel A, onder 1, van de bijlage behorende bij het **Besluit milieueffectrapportage** vervalt in onderdeel e van de begripsomschrijving van *plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening*: of het tweede lid van dat artikel.

ARTIKEL VII

Het **Besluit ruimtelijke ordening** wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 3.1.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.1.1a

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar.

B

Artikel 3.1.2, tweede lid, komt te luiden:

2. Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:

a. waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels;

b. met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.

C

Artikel 5.1.1 komt te luiden:

Artikel 5.1.1

Indien in een gebied waarvoor een beheersverordening wordt vastgesteld een gebruik bestaat of een bouwwerk aanwezig is dat onder de toepassing van het in het voorafgaande bestemmingsplan opgenomen overgangsrecht valt, wordt in de beheersverordening:

a. dat gebruik of bouwwerk mede begrepen onder het beheer overeenkomstig het bestaande gebruik, of

b. met betrekking tot dat bouwwerk of gebruik op overeenkomstige wijze als bedoeld in de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 of in artikel 3.2.3 in overgangsrecht voorzien.

ARTIKEL VIII

Het **Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2a, onderdeel b, komt te luiden:

b. artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor zover het de geldende grenswaarden betreft die voortvloeien uit de in dat onderdeel genoemde artikelen van de Wet geluidhinder;.

B

Artikel 6 komt te luiden:

Artikel 6

In het plangebied Spoorzone in de gemeente Eindhoven en het project Dijckerwaal in de gemeente Westland is op de aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij ten behoeve van het bevorderen van duurzame en innovatieve toepassingen voor een activiteit voor een bepaalde termijn toepassing wordt gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 3.10, eerste lid, onderdeel a, van die wet niet van toepassing.

ARTIKEL IX

Het **Bouwbesluit 2012** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, worden in de alfabetische opsomming de volgende definities ingevoegd:

straatpeil:

a. voor een bouwwerk waarvan de hoofdtoegang direct aan de weg grenst de hoogte van de weg ter plaatse van die hoofdtoegang;

b. voor een bouwwerk waarvan de hoofdtoegang niet direct aan de weg grenst de hoogte van het terrein ter plaatse van die hoofdtoegang bij voltooiing van de bouw;

tijdelijk bouwwerk: bouwwerk dat bedoeld is om voor een periode van ten hoogste vijftien jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn;.

B

Artikel 1.14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
2. Indien een als tijdelijk bouwwerk gebouwd bouwwerk als permanent bouwwerk aanwezig blijft, wordt dat bouwwerk wat betreft de hoofdstukken 2 tot en met 6 in overeenstemming gebracht met de voorschriften van een te bouwen bouwwerk.

ARTIKEL X

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de artikelen 2.2.1, onderdelen F tot en met J, 2.2.2, 2.2.3, onderdeel A, 2.2.4, 2.2.5, onderdelen D en E, 3.1, derde lid, en 3.2 van de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144) in werking treden.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst

Wassenaar, 4 september 2014

Willem-Alexander

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

Uitgegeven de *vierentwintigste* september 2014

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

stb-2014-333
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2014

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding en achtergrond

Dit besluit bevat een aantal wijzigingen van het Besluit omgevingsrecht (Bor), het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), het Besluit externe veiligheid buisleidingen, het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), het Besluit geluidhinder, het Besluit milieueffectrapportage (Besluit mer), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Chw) en het Bouwbesluit 2012 (Bb). Deze wijzigingen zijn voor het merendeel een uitvloeisel van de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144) (hierna: wet pChw), zoals gewijzigd bij de wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet milieubeheer en van de wet pChw in verband met het doorvoeren van enkele noodzakelijke reparaties en andere kleine wijzigingen (Stb. 2014, 302) (hierna: wijzigingswet wet pChw). Het gehele besluit is, in het verlengde van de wet pChw, gericht op verbeteringen en het wegnemen van knelpunten binnen het bestaande stelsel van het omgevingsrecht. Daarbij wordt tegelijk uitvoering gegeven aan de motie Linhard c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 38) die oproept om het eenvoudiger te maken om leegstaande kantoorgebouwen tijdelijk een andere maatschappelijk gewenste functie te geven. Hiertoe worden wijzigingen aangebracht in de artikelen 4 en 5 van bijlage II bij het Bor. Ook wordt in dit besluit uitvoering gegeven aan de motie Pieper c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 34) waarin wordt opgeroepen om de mogelijkheden voor de plaatsing van mantelzorgwoningen te vereenvoudigen. In dat verband worden onder meer wijzigingen in de regeling voor omgevingsvergunningvrij bouwen in bijlage II bij het Bor doorgevoerd. Daarbij is ook uitvoering gegeven aan de motie Bisschop en Van Veldhoven (Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 196), waarin is verzocht de mogelijkheden voor het creëren van mantelzorgwoningen in het buitengebied te verruimen, ten opzichte van het in het kader van de voorhangprocedure gepubliceerde ontwerp van dit besluit. Daarnaast worden in de regeling voor omgevingsvergunningvrij bouwen vereenvoudigingen doorgevoerd om de regeling beter uitvoerbaar te maken. Deze wijzigingen hebben in het bijzonder betrekking op de mogelijkheid om bijbehorende bouwwerken te kunnen bouwen in achtererfgebied. Met de in dit besluit opgenomen wijzigingen wordt, evenals met de wet pChw zelf, vooruitgelopen op de integrale stelselherziening van het omgevingsrecht, zoals die vorm krijgt in de voorgenomen Omgevingswet, omdat hiermee voor de praktijk al enige belangrijke verbeteringen kunnen worden bereikt. De afzonderlijke wijzigingen zullen hierna in de artikelsgewijze toelichting worden besproken.

De voordracht voor dit besluit is mede gedaan namens de Ministers van Economische Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, omdat het besluit mede is gebaseerd op hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. Voor die situatie schrijft artikel 21.6, derde lid, van die wet een gezamenlijke voordracht met deze ministers voor. Verder is de voordracht voor dit besluit mede gedaan namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de bouwregelgeving.

2. Administratieve lasten

Een aantal onderdelen van dit besluit hangt samen met de wet pChw. In het kader van die wet is al aandacht geschonken aan de effecten op de administratieve lasten van de wijzigingen die ten aanzien van de omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan zijn doorgevoerd. Dat geldt ook voor het toevoegen van onderdeel 11 aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor, waarmee in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is geworden op het nemen van een beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning voor met een bestemmingsplan strijdige activiteiten voor een duur van maximaal tien jaar. De lastenreductie werd hiervan begroot op € 648.000,– per jaar (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 16).

De wijzigingen die zijn doorgevoerd met betrekking tot de mogelijkheid om ingevolge artikel 2 van bijlage II bij het Bor bijbehorende bouwwerken te bouwen, hebben geen noemenswaardige effecten voor de administratieve lasten. De regeling is in deze opzet al eerder doorgerekend in het kader van de totstandkoming van het Bor. Hoewel deze aanvankelijke opzet destijds na de behandeling door de Tweede Kamer, in gewijzigde vorm in bijlage II van het Bor terecht is gekomen, is toen geconcludeerd dat die gewijzigde opzet geen noemenswaardige effecten voor de administratieve lasten tot gevolg had. Het feit dat nu weer wordt teruggegrepen op de aanvankelijke opzet, maakt dat ook nu die wijziging geen noemenswaardige effecten meebrengt.

In de regeling voor vergunningvrij bouwen is bij dit besluit daarnaast nog een aantal detailwijzigingen doorgevoerd die een overwegend technisch-juridisch karakter hebben. Deze wijzigingen zijn vooral gericht op het oplossen van knelpunten en het wegnemen van onduidelijkheden of belemmeringen. Daarmee wordt de regeling beter toepasbaar. De effecten voor de administratieve lasten zijn echter verwaarloosbaar.

3. Advisering en consultatie

Bij de voorbereiding van diverse onderdelen van dit besluit is op ambtelijk niveau overleg gevoerd met diverse medewerkers van gemeenten en stedenbouwkundige adviesbureaus. Het ontwerp van dit besluit is verder ter formele consultatie aan de VNG en het IPO voorgelegd.

Bij brief 3 juli 2013, te raadplegen via de website van de VNG, heeft de VNG een reactie gegeven.

Ten aanzien van een aantal onderwerpen heeft de VNG inhoudelijke opmerkingen gemaakt. Deze zijn naderhand ambtelijk besproken en hebben in de tekst van het besluit dan wel in de nota van toelichting tot aanpassingen of verduidelijkingen geleid.

Kritiek heeft de VNG geuit op het onderdeel waarmee de regeling voor het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in achtererfgebied bij hoofdgebouwen wordt gewijzigd. De VNG heeft aangegeven te vrezen voor ongewenste negatieve gevolgen en stelt voor de uitbreiding van vergunningvrij bouwen te beperken tot mantelzorgvoorzieningen. Op basis van de publicatie van het ontwerpbesluit is nader met de VNG en enkele gemeenten van gedachte gewisseld en is de regeling voor vergunningvrij bouwen ten opzichte van het ontwerpbesluit op onderdelen aangepast. Hier wordt onder paragraaf 4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting nader op ingegaan.

Ook met het IPO is ambtelijk over onderdelen van dit besluit overleg geweest. Het IPO kan instemmen met de voorgestelde aanpassingen en heeft verder geen aanleiding gezien om een formele reactie in te zenden op het ontwerpbesluit.

Een aantal van de wijzigingen die zijn opgenomen in dit besluit is verder voorgelegd aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Het betreft hier de wijzigingen inzake het vergunningvrij bouwen in de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor en de aanwijzing van gevallen waarin de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is op de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan in artikel 4 van die bijlage. Het OPB heeft met betrekking tot de plaatsing van mantelzorgvoorzieningen geadviseerd om in de nota van toelichting duidelijk te maken hoe de juridische situatie is nadat de mantelzorgrelatie is geëindigd en hoeveel mantelzorgwoningen er vergunningvrij bij een hoofdgebouw geplaatst mogen worden. Ten aanzien van de verruiming van vergunningvrij bouwen voor bijbehorende bouwwerken gaf het OPB aan in de nota van toelichting vooralsnog een overtuigende motivering van nut en noodzaak te missen.
Zowel de tekst van het besluit als de nota van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van het OPB aangepast.

4. Reacties naar aanleiding van het ontwerpbesluit

Op 31 oktober 2013 heeft publicatie van het ontwerp van dit besluit plaatsgevonden in de Staatscourant (Stcrt. 2013, 30053). Gedurende een periode van vier weken heeft een ieder zijn zienswijze omtrent het ontwerp kenbaar kunnen maken. Er zijn enkele reacties ingekomen. Het ontwerpbesluit is eveneens in het kader van de voorhangprocedure naar het parlement toegezonden.[1] Zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer hebben schriftelijke vragen over het ontwerpbesluit gesteld.[2]

De reacties zijn aanleiding geweest om, samen met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, nader overleg te voeren met enkele gemeenten, waaronder Amsterdam, Utrecht en Den Haag. Daarbij waren ook de VNG en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland betrokken. Bij de gesprekken is unaniem bevestigd dat de in het ontwerpbesluit opgenomen berekeningssystematiek voor de toegelaten oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken tot een belangrijke vereenvoudiging zal leiden. Tegelijkertijd is vastgesteld dat de nieuwe systematiek, afhankelijk van de bebouwingsmogelijkheden van een bestemmingsplan, onder omstandigheden zou kunnen leiden tot een ruimer of juist kleiner bebouwingsbeslag van vergunningvrije bouwwerken. Voor waardevolle stedelijke binnentuinen en andere erven in beschermde stads- en dorpsgezichten werd een verruiming van de toegelaten oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken bezwaarlijk geacht. Voor grote percelen in het buitengebied werd vooral de beperking bezwaarlijk geacht.

Met partijen is overeenstemming bereikt over de wijze waarop de regeling op onderdelen kan worden aangepast om aan de bezwaren tegemoet te komen. Dit heeft geleid tot een aantal wijzigingen van het ontwerpbesluit. Deze wijzigingen komen erop neer dat in beschermde stads- en dorpsgezichten alleen nog vergunningvrij kan worden gebouwd in niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde achtererfgedeelten die zijn gelegen achter een hoofdgebouw en uitsluitend voor zover voldaan wordt aan het bestemmingsplan. Tegelijkertijd is de generieke regeling

[1] Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 171.
[2] Kamerstukken I 2013/14, 32 127, AK, en Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 189.

voor vergunningvrij bouwen zodanig aangepast dat de toegelaten oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken verhoudingsgewijs minder wordt naarmate een achtererf groter is. Eveneens is tegemoet gekomen aan het bezwaar dat de regeling bij omvangrijkere percelen tot een inperking van vergunningvrije bouwmogelijkheden zou leiden. Voorts wordt in deze nota van toelichting uitvoeriger aandacht geschonken aan situaties waarin de bestemming van de grond in het bestemmingsplan zich tegen het aanmerken van een perceelsgedeelte als erf verzet en er dus geen vergunningvrije bouwmogelijkheden bestaan.

Tijdens de reactietermijn is expliciet bestuurlijke steun van de gemeenten Eindhoven, Delft, Haarlem, Rotterdam, Schijndel, Westland, Zoetermeer en Amersfoort op het ontwerpbesluit ontvangen. In overeenstemming met de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag, de VNG en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, zijn daarnaast aanpassingen in het ontwerpbesluit doorgevoerd. Vastgesteld kan worden dat er daarmee een groot draagvlak voor de nieuwe regeling bestaat. In het verlengde van dit resultaat heeft ook afstemming plaatsgevonden met de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Hoewel de Federatie kritisch staat tegenover een landelijke categorie van vergunningvrije bouwwerken en enkele onderdelen die de regeling bevat, is zij van mening dat de wijzigingen die ten opzichte van het ontwerpbesluit zijn doorgevoerd, op zichzelf een verbetering betekenen.

Ook heeft overleg plaatsgevonden met de Nederlandse Spoorwegen en de gemeente Leiden over de plaatsing van zogenoemde ov-toegangspoortjes in stationsgebouwen. Deze ov-toegangspoortjes zijn bedoeld om de sociale veiligheid te bevorderen en zwartrijden tegen te gaan. Tegelijkertijd kan de bereikbaarheid van stadsdelen aan weerszijden van het stationsgebied in het geding komen, indien de poortjes zijn geplaatst in een loopverbinding. Vastgesteld kan worden dat op zichzelf niet het vergunningvrij bouwen van de toegangspoortjes, maar uitsluitend het met een geldig vervoersbewijs kunnen passeren van die poortjes het probleem vormt. Ongeacht het vergunningvrij plaatsen van toegangspoortjes, beschikken gemeenten met het stelsel van de Wegenwet en het bestemmingsplan, over instrumenten om de openbaarheid van loopverbindingen door stationsgebouwen te waarborgen. In het artikelsgewijze deel van deze nota van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Over de gemaakte opmerkingen over de praktische toepasbaarheid en handhaafbaarheid van de in het ontwerpbesluit opgenomen regeling voor het vergunningvrij bouwen van mantelzorgvoorzieningen bij woningen, is nader overleg gevoerd met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de VNG. De uitkomst daarvan is geweest dat de in het ontwerpbesluit opgenomen definitie van mantelzorg in voorliggend besluit is verduidelijkt. Hierdoor is meer helderheid ontstaan over de situatie waarin men het recht heeft om een bijbehorend bouwwerk te gebruiken als mantelzorgvoorziening. Daarmee worden ook eventuele handhavingsproblemen beter ondervangen.

5. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de artikelen 2.2.1, onderdelen F tot en met J, 2.2.2, 2.2.3, onderdeel A, 2.2.4, 2.2.5, onderdelen D en E, 3.1, derde lid, en 3.2 van de wet pChw in werking treden. Dit zijn artikelen van de wet pChw die vanwege de benodigde uitwerking in het onderhavige besluit nog niet in werking zijn getreden (hiervoor wordt verwezen naar het inwerkingtredingsbesluit bij de wet pChw, Stb. 2013, 145). Genoemd tijdstip zal op grond van artikel 3.4 van de wet pChw bij koninklijk besluit worden bepaald. Naar verwachting zal dit tijdstip

1 november 2014 zijn. Dit houdt een afwijking in van het stelsel van vaste verandermomenten en, gelet op de voorziene datum van bekendmaking van het onderhavige besluit, het hanteren van een minimuminvoeringstermijn, zoals opgenomen in aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de afwijkmogelijkheid die aanwijzing 174, vierde lid, onder a, biedt (voorkomen van ongewenste private of publieke voor- of nadelen). Het besluit bevat belangrijke verbeteringen van het omgevingsrecht voor de praktijk en met de praktijk heeft daarover ook uitgebreid afstemming plaatsgevonden, zoals hiervoor al toegelicht in paragraaf 4.

6. Overgangsrecht

Artikel 3.1, derde lid, van de wet pChw geeft een overgangsrechtelijke regeling voor aanvragen om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Op deze aanvragen blijft het oude recht, met inbegrip van alle eisen met betrekking tot de procedure, van toepassing. Indien men gebruik wenst te maken van de nieuwe mogelijkheden die dit besluit biedt, bijvoorbeeld door met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure een vergunning te verlenen voor een activiteit als bedoeld in artikel 4 van bijlage II bij het Bor, dient hiertoe een nieuwe aanvraag te worden gedaan.

Voor activiteiten die met dit besluit vergunningvrij zijn geworden is niet voorzien in een overgangsrechtelijke regeling. Het nieuwe recht zal ten tijde van het nemen van een primair besluit of een besluit op een bezwaarschrift (ex nunc) toegepast moeten worden. Dat betekent voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten die ten tijde van het nemen van het besluit op die aanvraag niet meer vergunningplichtig zijn, dat het besluit op de aanvraag als bestuurlijk rechtsoordeel zal bevatten dat voor de betrokken activiteit geen vergunning is vereist. Dit geldt als appellabel besluit waartegen belanghebbenden in rechte kunnen opkomen. In dit verband wordt mede verwezen naar de nota van toelichting bij het Bor zoals dat oorspronkelijk op 1 oktober 2010 in werking trad (Stb. 2010, 143, blz. 129). Een soortgelijke situatie kan ontstaan bij aanvragen om handhavend op te treden ten aanzien van een activiteit die gedurende de voorbereiding van de beslissing op die aanvraag of tijdens de behandeling van een bezwaarschrift tegen die beslissing, vergunningvrij is geworden. Het vergunningvrij worden van een activiteit kan betekenen dat het bevoegd gezag niet langer bevoegd is om handhavend op te treden. Het gevolg is dat de aanvraag om een handhavend optreden moet worden afgewezen of het primair genomen handhavingsbesluit in bezwaar moet worden herroepen.

Voor nog niet geëffectueerde handhavingbesluiten die zich in het procedurestadium van beroep of hoger beroep bevinden of handhavingsbesluiten die al onherroepelijk zijn, komt bij het vergunningvrij worden van activiteiten de vraag aan de orde of effectuering van de herstelsanctie nog opportuun is. Dat dient van geval tot geval te worden bezien. Ten aanzien hiervan is meest voor de hand liggend dat in die situaties besloten wordt om het besluit inzake de herstelsanctie in te trekken. Er zal in het algemeen geen belang mee zijn gediend om een bouwwerk te laten afbreken, dat vervolgens vergunningvrij kan worden herbouwd. In dat verband is ook van belang dat de oplegging van een herstelsanctie geen bestraffend (punitief) doel dient.

Voor de omgekeerde situatie, waarin een vergunningvrije activiteit met de inwerkingtreding van dit besluit vergunningplichtig is geworden, is aan artikel 8 van bijlage II bij het Bor een lid toegevoegd. Met artikel 8, tweede

lid, wordt er generiek in voorzien dat een vergunningvrije activiteit waarmee is begonnen vóór de inwerkingtreding van een besluit tot wijziging van het Bor waarmee die activiteit vergunningplichtig is geworden, vergunningvrij blijft. Deze bepaling ziet zowel op het onderhavige besluit als een toekomstig wijzigingsbesluit van het Bor. Voor een bouwactiviteit betekent dit dat het bouwen ook na het vergunningplichtig worden van die activiteit kan worden voltooid en het bouwwerk ook na die tijd in stand kan worden gelaten.

Bij dit besluit is ten slotte in artikel 8, derde lid (nieuw), van bijlage II bij het Bor voorzien in overgangsrecht voor lopende aanvragen om een omgevingsvergunning om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo af te wijken van het bestemmingsplan, die als gevolg van dit besluit onder de reikwijdte van artikel 4 van bijlage II bij het Bor komen te vallen. Dit overgangsrecht houdt in dat op dergelijke aanvragen het recht van toepassing blijft zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit tot wijziging van het Bor waarmee de desbetreffende activiteit als activiteit als bedoeld in artikel 4 is aangewezen. Ook deze bepaling ziet zowel op het onderhavige besluit als een toekomstig wijzigingsbesluit van het Bor. Voor de verdere achtergrond van deze overgangsrechtelijke bepaling, die vergelijkbaar is met het overgangsrecht in artikel 3.1, derde lid, van de wet pChw, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij dat artikellid (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 48).

Artikelsgewijs

Artikel I (Besluit omgevingsrecht)

Onderdelen A en E

In onderdeel E is aan hoofdstuk 2 van het Bor een nieuwe paragraaf 2.4 toegevoegd, bestaande uit één artikel, artikel 2.9. In verband met deze wijziging is in onderdeel A het opschrift van hoofdstuk 2 van het Bor gewijzigd.

Het nieuwe artikel 2.9 bevat nadere regels over wat moet worden verstaan onder strijdig planologisch gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, ingeval sprake is van het bouwen van een bijbehorend bouwwerk in achtererfgebied als bedoeld in bijlage II bij het Bor. Artikel 2.1, tweede lid, van de Wabo bevat de grondslag voor het stellen van dergelijke nadere regels.

Artikel 2.9 schrijft voor dat bij de vaststelling of het bouwen van een bijbehorend bouwwerk als hiervoor bedoeld past in het bestemmingsplan of de beheersverordening, de in het zogeheten bebouwingsgebied (voor een toelichting op dit begrip wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel M, onder 1) reeds aanwezige bijbehorende bouwwerken in mindering moeten worden gebracht op het door het bestemmingsplan of de beheersverordening toegestane maximum van die bouwwerken. Deze bepaling moet worden gezien in samenhang met de in dit besluit opgenomen wijzigingen van de regeling voor de oppervlakteberekening van het maximum aan bijbehorende bouwwerken dat vergunningvrij mag worden gebouwd. In de toelichting bij artikel I, onderdeel M, onder 2, onder c, van dit besluit wordt hierop nader ingegaan. Volstaan wordt met een verwijzing hiernaar.

Onderdeel B

Dit onderdeel strekt tot een verduidelijking van artikel 2.3, tweede lid, van het Bor. Het vervangen van «en» door «of» brengt de letterlijke tekst van het voorschrift in overeenstemming met wat daarmee wordt beoogd. Zowel voor de activiteit bouwen, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, als voor de activiteit planologisch strijdig gebruik, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, kunnen ingevolge artikel 2.3, tweede lid, van het Bor categorieën gevallen worden aangewezen waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist. Anders dan wellicht uit de eerdere redactie zou kunnen worden afgeleid, heeft de aanwijzing in artikel 2 van bijlage II bij het Bor niet slechts betrekking op bouwactiviteiten voor zover deze ook zijn aan te merken als de activiteit planologisch strijdig gebruik. Ook de in artikel 2 van bijlage II bij het Bor aangewezen bouwwerken die niet in strijd zijn met het bestemmingsplan of een beheersverordening, zijn dus een vergunningvrije bouwactiviteit. De nieuwe redactie stelt verder buiten twijfel dat in artikel 2 van bijlage II bij het Bor ook activiteiten kunnen worden aangewezen die geen bouwactiviteit betreffen, maar louter zijn aan te merken als planologisch strijdig gebruik (in enge zin). Een voorbeeld hiervan vormt het bij artikel I, onderdeel M, onder 2, onder i, van dit besluit aan artikel 2 van bijlage II bij het Bor toegevoegde onderdeel 22, waarin het betreft het gebruiken van een bestaand bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg.

Onderdelen C en D

In onderdeel D is aan paragraaf 2.3 van het Bor een nieuw artikel 2.8 toegevoegd, in verband waarmee tevens in onderdeel C het opschrift van paragraaf 2.3 is gewijzigd. Artikel 2.8 geeft uitvoering aan artikel 5.16, tweede lid, onder g, van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm), zoals dat als gevolg van artikel 2.2.4 van de wet pChw is komen te luiden. Op grond van genoemd artikelonderdeel van de Wm, voor zover hier van belang, is bij het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, een beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, van de Wm vereist, voor zover het betreft gevallen waarvoor dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. De categorieën gevallen waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo een omgevingsvergunning kan worden verleend, zijn aangewezen bij artikel 4 van bijlage II bij het Bor. Dit artikel is bij het onderhavige besluit op onderdelen uitgebreid. Gelet op deze wijzigingen zijn de categorieën gevallen, bedoeld in artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II bij het Bor, met het oog op de beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit relevant. Het betreft hier gebruikswijzigingen van gronden of bouwwerken die tot een zodanige verkeersaantrekkende werking kunnen leiden dat een verslechtering van de luchtkwaliteit niet is uitgesloten. Deze gevallen zijn daarom in artikel 2.8 van het Bor aangewezen als gevallen waarin een beoordeling van de luchtkwaliteit is vereist.

Onderdeel F

Bij dit onderdeel is artikel 5.9 van het Bor opnieuw vastgesteld. Het eerste lid van dat artikel bestond uit vier onderdelen waarin voor een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo (milieuomgevingsvergunning) situaties waren beschreven waarin het mogelijk was voor aan die omgevingsvergunning te verbinden voorschriften een afwijkende inwerkingtreding of geldingsduur te bepalen. Thans resteert alleen nog het oorspronkelijke onderdeel c; de onderdelen a, b en d zijn vervallen. Wat betreft onderdeel d, op

grond waarvan in een voorschrift kon worden bepaald dat het voorschrift, nadat de vergunning haar gelding heeft verloren, gedurende een daarbij aangegeven termijn van kracht blijft, is daarvan de achtergrond dat dit thans op wetsniveau wordt geregeld in artikel 2.23b van de Wabo, dat aan die wet is toegevoegd bij de wet pChw. Voor een verdere toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij die wet (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 37–38). Zoals al aangekondigd in de desbetreffende passage van de memorie van toelichting, zijn de onderdelen a en b vervallen, omdat de daarin geschetste bijzondere situaties met betrekking tot de gelding van voorschriften al mogelijk zijn op grond van het systeem van de Wabo, hiervoor behoeft geen uitdrukkelijke wettelijke basis te zijn. Onderdeel c is aan artikel 5.9 toegevoegd bij het besluit van 13 oktober 2012, houdende wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten ten behoeve van de omzetting van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) (PbEU L 334) (Stb. 2012, 552). Dit onderdeel betreft implementatie van de hiervoor genoemde richtlijn en is om die reden gehandhaafd. Dit geldt eveneens voor het op dit onderdeel betrekking hebbende artikel 5.9, tweede lid.

Onderdeel G

Bij dit onderdeel is het opschrift van paragraaf 5.4 van het Bor gewijzigd. Dit houdt verband met de wijzigingen die hierna in artikel I, onderdelen H, I en J, zijn aangebracht in de artikelen 5.16, 5.17 en 5.18 van het Bor die deel uitmaken van die paragraaf.

Onderdeel H

Bij dit onderdeel is artikel 5.16 van het Bor op diverse onderdelen gewijzigd. Achtergrond van deze wijzigingen vormt artikel 2.23a van de Wabo, dat aan die wet is toegevoegd bij de wet pChw. Het eerste lid van dat artikel maakt het voor het bevoegd gezag mogelijk in de omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit, zoals de bouwactiviteit, voor de vergunninghouder de verplichting op te nemen tot herstel van de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand binnen een bepaalde termijn. Bij de verplichting om de oude toestand te herstellen, gaat het uiteraard om het herstellen in een voorheen legale toestand. Bij een bouwwerk betekent dit veelal dat het bouwwerk moet worden afgebroken of gesloopt dan wel dat het in zijn geheel moet worden weggehaald, bijvoorbeeld bij een container of mobiele woonunit.

Artikel 5.16 van het Bor is bij dit besluit in de eerste plaats redactioneel in lijn gebracht met artikel 2.23a van de Wabo, waarin de gewijzigde benadering ten aanzien van «tijdelijke vergunningen» voor aflopende activiteiten is doorgevoerd. In dat verband wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in de memorie van toelichting bij de wet pChw (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 36–37). Voorts is toepassing gegeven aan de op grond van artikel 2.23a, tweede lid, van de Wabo, gegeven mogelijkheid om ten aanzien van aflopende activiteiten als bedoeld in het eerste lid, categorieën gevallen aan te wijzen waarin het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning de verplichting moet opnemen tot herstel in de oude toestand. In generieke zin geeft artikel 2.23a, eerste lid, van de Wabo de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om in de vergunning een dergelijke bepaling op te nemen. Dit dient uiteraard wel op grondslag van de aanvraag te gebeuren. Het is immers een algemeen bestuursrechtelijk uitgangspunt dat een bevoegd gezag dient te beslissen op de aanvraag zoals door de aanvrager ingediend en eventueel door hem, op zijn verzoek of met zijn instemming, is aangepast.

Ingevolge artikel 2.23a, tweede lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen worden aangewezen waarin het bevoegd gezag verplicht is om een dergelijke bepaling in de vergunning op te nemen. In artikel 5.16, eerste lid, beperkt deze aanwijzing zich tot één categorie van gevallen. Ook hier geldt overigens dat het bevoegd gezag de grondslag van de aanvraag niet mag verlaten. Indien de aanvraag geen grondslag biedt voor het kunnen opnemen van de verplichting tot herstel in de oude toestand en het bevoegd gezag die verplichting noodzakelijk acht, dient de vergunning te worden geweigerd. Met andere woorden, de vergunning kan in zo'n omstandigheid slechts worden verleend met het opnemen van de desbetreffende verplichting tot herstel in de oude toestand.

De in artikel 5.16 aangewezen categorie betreft de categorie tijdelijke bouwwerken als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bb). Met het oog hierop is in artikel IX, onderdeel A, van dit wijzigingsbesluit een definitie van dit begrip aan artikel 1.1 van het Bb toegevoegd. Een tijdelijk bouwwerk als bedoeld in het Bb is een bouwwerk dat bedoeld is om voor een termijn van ten hoogste vijftien jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn. Zo'n tijdelijk bouwwerk hoeft op grond van het Bb slechts te voldoen aan de in het Bb opgenomen voorschriften voor tijdelijke bouw. Het kwaliteitsniveau dat geldt voor tijdelijke bouw ligt lager dan het reguliere nieuwbouwniveau. Als bij de oprichting van een bouwwerk op grond van het Bb op het lagere niveau van tijdelijke bouw is gebouwd, dient te zijn verzekerd dat het bouwwerk na de in de vergunning gegeven termijn afgebroken (gesloopt) of weggehaald wordt. Vandaar dat het bevoegd gezag in dit geval dus in de vergunning de verplichting moet opnemen tot het herstel van de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand, binnen de in de vergunning te bepalen termijn. In lijn met de definitie van het begrip tijdelijk bouwwerk in het Bb is in artikel 5.16, eerste lid, van het Bor bepaald dat die termijn maximaal vijftien jaar mag bedragen. Indien een kortere termijn is gesteld dan vijftien jaar, kan het bevoegd gezag tussentijds wel beslissen om de termijn in de vergunning te verlengen, echter voor zover de aanwezigheid van het bouwwerk de maximum termijn van in totaal vijftien jaar niet overschrijdt. Dit is bepaald in artikel 5.16, tweede lid. Voor een toelichting op de eis «op een bepaalde plaats aanwezig zijn» in de definitie van tijdelijk bouwwerk als bedoeld in het Bb wordt verwezen naar de toelichting bij artikel IX, onderdeel A, van dit besluit.

Wil men na vijftien jaar het bouwwerk toch langer op de desbetreffende plaats aanwezig laten zijn, dan is hiervoor een nieuwe omgevingsvergunning voor het bouwen nodig, in het kader waarvan zal moeten worden voldaan aan het nieuwbouwniveau uit het Bb. Voor het desbetreffende bouwwerk kan op die plaats dus niet opnieuw een omgevingsvergunning worden verleend waarbij slechts getoetst wordt aan de in het Bb opgenomen voorschriften voor tijdelijke bouw. Evenmin kan worden volstaan met een omgevingsvergunning voor de verbouw van het als tijdelijk beoogde bouwwerk, waarbij het in het Bb opgenomen (veelal lagere) verbouwniveau als uitgangspunt wordt gehanteerd.

Indien een nieuwe vergunning niet kan worden verleend en de vergunninghouder na het verstrijken van de termijn niet heeft voldaan aan de in de vergunning opgenomen verplichting tot herstel in de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand (door het verwijderen van het bouwwerk), kan handhavend worden opgetreden.

In dit verband wordt opgemerkt dat artikel 5.16, zoals bij dit besluit gewijzigd, een verandering met zich brengt met betrekking tot hetgeen was geregeld omtrent het tot dusverre zo genoemde «bouwwerk, bestemd om in een tijdelijke behoefte te voorzien». Hiervoor gold een termijn van ten hoogste vijf jaar, waarna de verplichting tot herstel in de oude toestand van toepassing werd. Ten aanzien van woningen gold dat de termijn, ook na eventuele verlenging, ten hoogste vijf jaar kon bedragen. Voor andere bouwwerken was deze restrictie niet opgenomen en kon er dus telkens opnieuw een verlenging met vijf jaar plaatsvinden. In de nieuwe regeling, waarin wordt gesproken van een «tijdelijk bouwwerk als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bb», is dit onderscheid vervallen en wordt nu een uniforme termijn gesteld van maximaal vijftien jaar. De verruiming die dit met zich brengt voor woningen is onder andere bedoeld om belemmeringen weg te nemen voor de bouw van mantelzorgwoningen. Ook worden hiermee de mogelijkheden verruimd voor het realiseren van tijdelijke studentenhuisvesting, tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en tijdelijke bouw in krimpgebieden.

In de nieuwe benadering voor tijdelijke vergunningen in de Wabo, is het niet langer nodig om in artikel 5.16 een categorie van gevallen aan te wijzen die verband houdt met een in een bestemmingsplan opgenomen voorlopige bestemming. Hoewel daarvan in de praktijk maar weinig gebruik wordt gemaakt, kan in een bestemmingsplan ingevolge artikel 3.2 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) worden gewerkt met voorlopige bestemmingen. De in een bestemmingsplan op te nemen voorlopige bestemming kan slechts gelden voor een termijn van maximaal vijf jaar. Een voorlopige bestemming kan zijn bedoeld als een overgangsregeling om, naast de voorzetting van bestaand planologisch gebruik overeenkomstig het reguliere planologische overgangsrecht, nog intensivering of wijziging van het bestaande planologische gebruik toe te staan. Ook kan een voorlopige bestemming zijn bedoeld om in aanloop naar de verwezenlijking van de definitieve bestemming, andere tijdelijke planologische gebruiksmogelijkheden toe te staan. Het is daarbij, als onderdeel van dat tijdelijk toelaatbare planologische gebruik, mogelijk om het bouwen van bouwwerken toe te staan waarvan de aanwezigheid slechts toelaatbaar is tot het moment waarop de voorlopige bestemming vervalt. Er bestaat niet langer de noodzaak om in een omgevingsvergunning voor het bouwen van zo'n bouwwerk, een bepaling op te nemen tot herstel in de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand (door sloop of het verwijderen van het bouwwerk). In de nieuwe benadering komt de planologische grondslag voor het aanwezig kunnen zijn van een dergelijke bouwwerk, vanzelf te vervallen op het moment waarop de voorlopige bestemming vervalt. Het bouwwerk is vanaf dat moment in strijd met het bestemmingsplan. Indien het bouwwerk ten tijde van het vervallen van de voorlopige bestemming nog aanwezig is, geldt dit als planologisch strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waartegen op die grondslag handhavend kan worden opgetreden.

Ten slotte zij hier nog gewezen op het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 3 van bijlage II bij het Bor, dat eveneens op onderdelen bij dit besluit wordt gewijzigd. Voor de categorieën bouwactiviteiten die in artikel 3 zijn aangewezen, geldt niet het vereiste van een omgevingsvergunning voor het bouwen. Evenmin geldt het vereiste van een vergunning voor een strijdig planologisch gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder c, van de Wabo, indien het een bouwwerk betreft dat voldoet aan de planologische regelgeving uit onder meer het bestemmingsplan. Dit geldt ook voor het bouwen van een bouwwerk gedurende de periode waarin dat bouwwerk slechts toelaatbaar is ingevolge een voorlopige

bestemming. De rechtstitel voor het bouwen en aanwezig zijn van zo'n bouwwerk geldt voor de duur zolang de voorlopige bestemming van kracht is. Zodra de voorlopige bestemming vervalt, komt ook de rechtstitel voor de aanwezigheid van het bouwwerk te vervallen en ontstaat de mogelijkheid van een handhavend optreden wegens een planologisch strijdig gebruik op de grondslag van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.

De hiervoor beschreven nieuwe benadering voor voorlopige bestemmingen is vergelijkbaar met de nieuwe regeling voor de omgevingsvergunning voor tijdelijk met een bestemmingsplan strijdig planologisch gebruik, waarvoor met artikel I, onderdeel J, van dit besluit wijzigingen zijn aangebracht in artikel 5.18 van het Bor.

Onderdeel I

In het verlengde van de nieuwe benadering voor het bouwen ingevolge een voorlopige bestemming zoals hiervoor bij artikel I, onderdeel H, toegelicht, is artikel 5.17 van het Bor komen te vervallen. Dit artikel had betrekking op vergunningplichtige aanlegactiviteiten (de activiteit in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo) die slechts toelaatbaar zijn ingevolge een voorlopige bestemming. Vergelijkbaar met de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten, zoals al bij het voorgaande onderdeel toegelicht, moest het bevoegd gezag ook in de vergunning voor een aanlegactiviteit die slechts toelaatbaar was ingevolge een voorlopige bestemming, voor de vergunninghouder de verplichting opnemen tot herstel van de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand binnen een bepaalde termijn. Ook hier geldt dat deze noodzaak in de nieuwe benadering is komen te vervallen, zodat artikel 5.17 van het Bor daarmee overbodig is geworden. Aanlegactiviteiten die uitsluitend toelaatbaar zijn ingevolge een voorlopige bestemming, dienen te zijn beëindigd zodra die voorlopige bestemming komt te vervallen. Dat geldt ook zonder dat in de omgevingsvergunning voor een dergelijke aanlegactiviteit zo'n verplichting is opgenomen. Het geldt bovendien voor aanlegactiviteiten waarop geen vergunningplicht van toepassing is.

Los van het feit dat de aanlegactiviteit zelf ten tijde van het vervallen van de voorlopige bestemming moet zijn beëindigd, kan het ook voorkomen dat de met de desbetreffende aanlegactiviteit tot stand gebrachte planologische gevolgen ongedaan moeten worden gemaakt. Het gaat dan om gevolgen die slechts ingevolge de voorlopige bestemming zijn toegestaan, maar strijdig zijn geworden met het bestemmingsplan vanaf het moment waarop de voorlopige bestemming is komen te vervallen. Deze gevolgen dienen ongedaan te zijn gemaakt op het moment waarop de voorlopige bestemming vervalt. Dat zal bij een aanlegvergunning voor het snoeien of kappen van een houtopstand in de regel niet aan de orde zijn, maar is wel denkbaar bij een aanlegvergunning voor de aanleg van een rijverharding. Indien deze rijverharding slechts ingevolge een voorlopige bestemming is toegestaan, dient deze te zijn verwijderd op het moment waarop de voorlopige bestemming vervalt. Wordt de verharding niet voor die tijd verwijderd, geldt dat er wegens overtreding van het verbod uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, handhavend kan worden opgetreden wegens een planologisch strijdig gebruik.

Onderdeel J

Ook het bij dit onderdeel gewijzigde artikel 5.18 van het Bor, houdt verband met de in de Wabo, bij de wet pChw doorgevoerde, gewijzigde benadering van »tijdelijke vergunningen». In artikel 2.23 van de Wabo,

zoals door de wet pChw gewijzigd, is de regeling gegeven voor omgevingsvergunningen voor voortdurende activiteiten die slechts tijdelijk mogen plaatsvinden. Ingevolge het eerste lid van dat artikel kan het bevoegd gezag in de vergunning bepalen dat deze slechts geldt voor een bepaalde termijn. Net als bij de aflopende activiteiten (zie hiervoor de onderdelen H en I), geldt dat een dergelijke termijnstelling slechts mogelijk is op grondslag van de aanvraag. Indien aan artikel 2.23, eerste lid, van de Wabo toepassing is gegeven, mag de activiteit plaatsvinden totdat de in de vergunning gestelde termijn is verstreken. Indien een voortdurende activiteit wordt voortgezet nadat de vergunning is komen te vervallen, vindt de activiteit zonder vereiste vergunning plaats en kan daartegen dus handhavend worden opgetreden.

Een veelvuldig voorkomend voorbeeld van een tijdelijk geldende vergunning voor een voortdurende activiteit, is de omgevingsvergunning voor tijdelijk met een bestemmingsplan strijdig planologisch gebruik. Het gaat hier om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waarvan de geldigheid is beperkt tot een bepaalde tijdsduur. Bij een planologisch strijdig gebruik kan het gaan om wat in de ruimtelijke ordening verstaan wordt onder «gebruik in ruime zin». Dit omvat in de eerste plaats de met het normale spraakgebruik overeenkomstige betekenis van het woord «gebruik» – in de ruimtelijke ordening aangeduid als «gebruik in enge zin» – zoals het tijdelijk gebruiken van een openbare parkeerplaats ten behoeve van de verkoop van kerstbomen, het gebruiken van een leegstaand voor kantoor bestemd gebouw ten behoeve van een school, het gebruiken van een garage bij een woning voor tijdelijke detailhandel of het gebruiken van een weiland ten behoeve van een evenement. Daarnaast kan het echter ook gaan om het uitvoeren van werken of werkzaamheden met een tijdelijk karakter (de aanlegactiviteit in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo) of om de bouw van bouwwerken die slechts tijdelijk aanwezig zijn. Ook het bouwen en in stand laten van een bouwwerk valt onder het planologische begrip van gebruik. Voor zover dergelijk tijdelijk planologisch grondgebruik afwijkt van het bestemmingsplan of andere planologische regelgeving, is een vergunning vereist ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Voordat de Wabo met de wet pChw werd gewijzigd, kon een dergelijke vergunning voor een tijdelijk planologisch strijdig gebruik worden verleend met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo. In samenhang met artikel 5.18, eerste lid, van het Bor, kon zo'n vergunning voor een tijdelijk planologisch strijdig gebruik slechts worden verleend voor een activiteit die voorzag in een tijdelijke behoefte en waarvan het op voorhand, op basis van objectieve gegevens, aannemelijk was dat de activiteit niet langer zou plaatsvinden dan vijf jaar.

Uit de nieuwe benadering in de Wabo voor tijdelijke vergunningen, waarbij bij de wet pChw artikel 2.12, tweede lid, is vervallen en onder meer artikel 2.23 van de Wabo is verduidelijkt, volgt dat een planologische omgevingsvergunning, op grondslag van de aanvraag, zowel voor een permanent planologisch strijdig gebruik als voor een tijdelijk planologisch strijdig gebruik kan worden verleend. Met het oog op een tijdelijk planologisch strijdig gebruik kan aan de vergunning een beperkte werkingsduur worden gegeven. Het kan daarbij gaan om allerlei varianten in tijdsduur. Er kan in de vergunning een concrete termijn worden gesteld van bijvoorbeeld twee dagen of vijf, dan wel tien of vijftien jaar en langer. Ook kan een termijn worden opgenomen die afhankelijk wordt gesteld van een bepaalde omstandigheid of het zich voordoen van een bepaald voorval of een bepaalde gebeurtenis. Bij het tijdelijk toestaan van een mantelzorgvoorziening is het denkbaar dat de geldigheid van de vergunning wordt gekoppeld aan de termijn waarin een bepaalde persoon in die voorziening woonachtig is en afhankelijk is van de ontvangst van mantelzorg.

Indien de vergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo wordt verleend met een beperkte tijdsduur, is het vergunde planologische strijdige gebruik toegestaan zolang de vergunning geldt. Indien de in de vergunning opgenomen geldigheidstermijn wordt overschreden, vervalt dus de rechtstitel voor het desbetreffende planologisch strijdige gebruik en kan er handhavend worden opgetreden wegens het verrichten van een activiteit zonder vereiste vergunning. Een planologisch strijdig gebruik kan ook een bouwwerk omvatten dat in strijd met een bestemmingsplan krachtens een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, is gebouwd en in stand wordt gelaten. Op het moment waarop de geldigheidsduur van zo'n vergunning verstrijkt, wordt de aanwezigheid van het desbetreffende bouwwerk illegaal en kan wegens de overtreding van het verbod uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo handhavend worden opgetreden. De in de vergunning opgenomen termijn kan overigens door het bevoegd gezag te allen tijde worden verlengd of er kan voor het desbetreffende planologisch strijdige gebruik opnieuw omgevingsvergunning worden verleend. Het ligt daarbij voor de hand dat naarmate een planologisch strijdige activiteit voor langere duur dan aanvankelijk voorzien wordt toegestaan – bijvoorbeeld indien wordt besloten om de geldigheid van de vergunning tussentijds te verlengen of indien een nieuwe tijdelijke vergunning wordt verleend om een planologisch strijdig gebruik langer te kunnen voortzetten – er zwaardere eisen worden gesteld aan de motivering van het besluit. Een mogelijkheid is daarnaast dat een planologisch strijdig gebruik wordt ingepast in een bestemmingsplan en daarmee permanent toelaatbaar wordt. In dat geval wordt het gebruik door het nieuwe bestemmingsplan bestreken en vervalt de vergunningplicht als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Bestaand illegaal planologisch gebruik wordt daarmee dus gelegaliseerd. Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waarmee een met het bestemmingsplan strijdig gebruik wordt toegestaan, zal expireren op het moment waarop het desbetreffende gebruik wordt ingepast in een bestemmingsplan. De vergunning, die voorzag in het toestaan van het planologisch strijdige gebruik, komt met de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan te vervallen omdat het desbetreffende gebruik met dat bestemmingsplan niet meer in strijd is.

De hierboven beschreven nieuwe benadering voor tijdelijk planologisch strijdig gebruik leidt ertoe dat het eerste lid van artikel 5.18 is vervallen. Zoals al eerder beschreven is het bevoegd gezag, op grondslag van een aanvraag, vrij om bij verlening van een vergunning voor een planologisch strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, te bepalen dat de desbetreffende activiteit voor onbepaalde of slechts voor bepaalde tijdsduur is toegestaan. In het algemeen kan gesteld worden dat hoe langer een strijdige activiteit wordt toegestaan, hoe zwaarder de eisen zijn die gesteld worden aan de motivering van het besluit.

Met het vervallen van artikel 5.18, eerste lid, van het Bor, is overigens ook de beperking vervallen dat slechts een tijdelijke vergunning kan worden verleend voor een activiteit die voorziet in een tijdelijke behoefte. Ook vanwege een activiteit die voorziet in een permanente behoefte, is het mogelijk om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien een bepaald gebruik waaraan permanente behoefte bestaat, tijdelijk in een bepaald bouwwerk plaatsvindt in afwachting van een definitieve huisvestingssituatie. Voorts is hiermee beoogd om een breuk tot stand te brengen met de thans strikt in de jurisprudentie gehanteerde benadering dat slechts een tijdelijke vergunning kan worden verleend indien het ten tijde van het nemen van

het besluit, op basis van concrete en objectieve gegevens aannemelijk is dat aan de activiteit slechts behoefte bestaat voor de duur waarvoor de vergunning wordt verleend. De nieuwe benadering biedt op dat punt meer ruimte voor het tijdelijk toestaan van activiteiten. Op de grondslag van de aanvraag zoals ingediend en eventueel aangepast door de aanvrager, kan vergunning worden verleend om activiteiten voor een bepaalde tijdsduur toe te staan. Bij de aan die vergunning ten grondslag te leggen afweging speelt niet langer een rol dat het aannemelijk moet zijn dat er na de gegeven termijn in het geheel geen behoefte meer bestaat aan de activiteit. Het behoeft slechts feitelijk mogelijk en aannemelijk te zijn dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd, omdat immers anders impliciet de activiteit voor onbepaalde tijd zou worden vergund. Zo zal het bij het tijdelijk dempen van een natuurlijk waardevol moerasgebied, niet waarschijnlijk zijn dat de gevolgen daarvan zich feitelijk ongedaan laten maken. Bij de bouw van een flatgebouw met twintig verdiepingen dat slechts voor een duur van vier jaar aanwezig mag zijn, lijkt het evenmin aannemelijk dat, hoewel feitelijk niet onmogelijk, daadwerkelijke afbraak van het bouwwerk na afloop van die termijn zal plaatsvinden. Echter bij een leegstaand voor kantoorgebruik bestemd gebouw, waarin voor een duur van tien jaar studentenhuisvesting wordt toegestaan, ligt dat anders. Hoewel sprake zal zijn van een permanente behoefte aan studentenhuisvesting, ook na afloop van de in de vergunning gestelde termijn, is het goed voorstelbaar dat dit gebruik na de periode van tien jaar kan worden beëindigd. Het feit dat – mede gelet op de grote hoeveelheid leegstaande kantoorruimte – bij het verlenen van de vergunning niet is aan te geven wat na afloop van het tijdelijk gebruik met het gebouw gaat gebeuren, is daarbij op zichzelf niet relevant. Bij het verlenen van de vergunning behoeft slechts in voldoende mate aannemelijk te zijn dat het gebruik van het gebouw, na afloop van de gestelde termijn, daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd. Een ander voorbeeld dat kan worden genoemd is de tijdelijke plaatsing van mobiele zorgunits, vooruitlopend op de verwezenlijking van plannen voor nieuwbouw van zorgwoningen. Denkbaar is dat daarbij een termijn in de vergunning wordt gesteld die, eventueel met een absolute einddatum, afhankelijk is van de datum van oplevering van de nieuw te bouwen zorgwoningen. Ook bij wijze van experiment is verlening van een tijdelijke vergunning mogelijk. Denkbaar is dat bij een recreatiecomplex met vakantiewoningen in eerste instantie voor de duur van drie jaar een feesttent wordt geplaatst, om daar elke maand een feest te organiseren voor eigen gasten. Deze tijdelijke vergunning is in zo'n geval mogelijk om te beproeven of dit een succesvol idee is, waarbij later kan worden beslist of er een definitieve voorziening kan komen.

De leden twee en drie van artikel 5.18 zijn ook overbodig geworden. Het is niet langer noodzakelijk dat bij wet, algemene maatregel van bestuur of in een vergunning voor een planologisch strijdige activiteit een verplichting wordt opgenomen tot, kort gesteld, herstel in de oude toestand. Met het vervallen van de vergunning, vervalt in de nieuwe benadering van rechtswege ook de rechtstitel voor het kunnen verrichten van de planologisch strijdige activiteit. Voor het met de vervallen omgevingsvergunning gerealiseerde gebruik in strijd met het bestemmingsplan betekent dit vanzelf dat dit strijdige gebruik moet zijn beëindigd. Indien het gebruik een met het bestemmingsplan strijdig gebouwd en in stand gelaten bouwwerk betreft, betekent dit dat het bouwwerk moet zijn verwijderd, of anderszins in proporties moet zijn teruggebracht zodat de met het bestemmingsplan strijdige situatie wordt opgeheven.

Ten slotte wordt in dit verband nog verwezen naar de wijziging van artikel 4 van bijlage II bij het Bor in artikel I, onderdeel M, onder 4, onder g, van voorliggend besluit en de daarbij gegeven toelichting. Aan artikel 4

wordt een onderdeel toegevoegd dat betrekking heeft op vormen van planologisch strijdig gebruik met een duur van maximaal tien jaar.

Onderdeel K

Bij dit onderdeel is artikel 5.19 van het Bor vervallen. Op grond van dit artikel moest in de milieuomgevingsvergunning voor een inrichting waar activiteiten werden verricht als bedoeld in artikel 4 of 5 van de «oude» Grondwaterrichtlijn[3], worden bepaald dat die vergunning gold voor een daarin aangegeven termijn van ten hoogste vijf jaar. Dit artikel strekte ter uitvoering van artikel 11 van genoemde richtlijn. De uit dit artikel voortvloeiende verplichtingen zijn echter met ingang van 22 december 2013 vervallen. Dit volgt uit artikel 22, tweede lid, van de Kaderrichtlijn Water[4]. Vanaf die datum geldt uitsluitend het regime van de «nieuwe» Grondwaterrichtlijn[5]. In die richtlijn is niet langer bepaald dat vergunningen slechts voor beperkte termijn kunnen worden verleend. Gelet daarop is er geen reden meer om artikel 5.19 te handhaven.

Deze wijziging is al aangekondigd in de nota van toelichting bij artikel 5.19 van het Bor (Stb. 2010, 143, blz. 98–99). Anders dan daar opgemerkt, is niet voorzien in overgangsrecht voor de op grond van artikel 5.19 verleende tijdelijke vergunningen. Hiermee kan er per geval worden voorzien in maatwerk. Dit kan inhouden dat na afloop van de eerder in de omgevingsvergunning gestelde termijn een nieuwe omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Ook kan ervoor worden gekozen de geldingsduur van de «oude» omgevingsvergunning op verzoek van de vergunninghouder te verlengen. Er geldt dan immers geen wettelijk voorgeschreven maximum duur meer van de vergunning.

Onderdeel L

Bij dit onderdeel is artikel 6.11, tweede lid, van het Bor gewijzigd. Daarbij is met het oog op de leesbaarheid de inhoud van het tweede lid verdeeld over dat lid, en een nieuw toegevoegd derde lid. In verband met de in dit besluit opgenomen wijzigingen van artikel 4 van bijlage II bij het Bor is het, gelet op doel en strekking van artikel 6.11, tweede lid, noodzakelijk gebleken om ook het toepassingsbereik van onderdeel b van dat lid, dat een verwijzing bevatte naar artikel 4, onderdeel 8, te wijzigen. Voornoemde verwijzing is thans met enige onderdelen uitgebreid. De desbetreffende onderdelen van artikel 4 (nieuw) behelzen alle activiteiten waarbij defensiebelangen in het geding kunnen zijn, voor zover die activiteiten het verblijf van personen in een A- of B-veiligheidszone rondom een munitieopslag mogelijk maken. In dat geval is het wenselijk dat de Minister van Defensie in een vroegtijdig stadium op de hoogte wordt gesteld van de voor een dergelijke activiteit ingediende aanvraag. In verband met de wijzigingen in artikel 6.11, tweede lid, onderdeel b, is ook onderdeel a van dat lid gewijzigd. Dat artikelonderdeel is uitsluitend wetstechnisch geherformuleerd en inhoudelijk niet gewijzigd.

---

[3] Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PbEG 1980, L 20).

[4] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEU 2000, L 327).

[5] Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU 2006, L 372).

Onderdeel M

In onderdeel M zijn op een aantal plaatsen wijzigingen doorgevoerd in bijlage II bij het Bor.

Onderdeel M, onder 1, onder a, onder 1

Met deze wijziging is een nieuwe omschrijving voor het begrip achtererfgebied opgenomen in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor. Het achtererfgebied bepaalt bij een hoofdgebouw de plaats waar vergunningvrije bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd. De regeling in bijlage II is gebaseerd op het uitgangspunt dat aan de voorkant van hoofdgebouwen weinig vergunningvrij mag worden gebouwd en aan de achterkant veel (de zogenoemde «voor-achterkant benadering»). Dit principe, dat wordt gehanteerd ter bescherming van de ruimtelijke kwaliteit in het publiek domein, komt tot uiting in de definiëring van het begrip «achtererfgebied». De vorige begripsomschrijving riep in de praktijk vragen op bij situaties op hoekpercelen en percelen waarop hoofdgebouwen ten opzichte van het openbaar toegankelijk gebied schuin zijn geprojecteerd. Met de ervaringen die inmiddels in de praktijk zijn opgedaan, is een nieuwe begripsomschrijving geformuleerd die ook bij schuin geprojecteerde hoofdgebouwen of bij schuin lopende erfgrenzen en bochtige wegen, meer helderheid biedt over de wijze waarop het achtererfgebied ten opzichte van het openbaar toegankelijk gebied wordt begrensd. Op de nieuwe begripsomschrijving zal hierna aan de hand van verschillende deelaspecten nader worden ingegaan

Lijn op 1 m achter de voorkant van het hoofdgebouw

De nieuwe definitie gaat uit van een denkbeeldige lijn, waarachter het achtererfgebied zich bevindt. De lijn loopt door het hoofdgebouw, op 1 m achter de voorkant. Daar, op 1 m achter het snijpunt van de voorgevel met de zijgevel, komt de lijn uit de zijgevel van het hoofdgebouw. In standaardsituaties loopt de lijn vervolgens buiten het hoofdgebouw verder, evenwijdig aan het openbaar toegankelijk gebied. Het gaat hier om het openbaar toegankelijk gebied dat grenst aan het perceel waarop zich het hoofdgebouw bevindt. In het merendeel van de situaties grenst dit openbaar toegankelijk gebied alleen aan de voorzijde van een perceel. Bij hoofdgebouwen die langs schuine wegen staan of in een bocht in de weg, zal ook de lijn evenwijdig met die schuine weg of de bocht in de weg «meelopen».

In hoeksituaties zal de lijn uit de zijgevel, vanaf het punt op 1 m achter de voorkant, evenwijdig meelopen met het openbaar toegankelijk gebied dat aan de zijkant van het perceel is gelegen. Bij rechthoekige verkavelingen zal de lijn in zo'n geval direct langs de zijgevel en in het verlengde daarvan, verder naar achteren lopen. Deze begrenzing valt veelal samen met de zijgevelrooilijn, die in hoeksituaties wordt aangemerkt als voorgevelrooilijn.

Ook bij hoeksituaties kunnen zich echter schuine wegen of bochten in de weg voordoen. Ook kan er sprake zijn van vaarwater of ander openbaar toegankelijk gebied dat niet evenwijdig met de zijgevel van het hoofdgebouw loopt. De hoofdregel blijft dat ook in die gevallen de lijn evenwijdig met de schuine weg of de bocht in de weg (of het schuinliggende andere openbaar toegankelijk gebied) meeloopt. Er kunnen dan gevallen ontstaan waarbij een deel van een zijerf, dat gekeerd is naar openbaar toegankelijk gebied, onder het achtererfgebied komt te vallen.

In de definitie is bepaald dat de lijn niet opnieuw het hoofdgebouw kan doorkruisen en evenmin in het erf achter het hoofdgebouw kan komen. Hiermee wordt bereikt dat het erf dat is gelegen achter het hoofdgebouw, altijd volledig tot het achtererfgebied zal behoren. Onder omstandigheden kan dat tot gevolg hebben dat de lijn aan de zijkant van het hoofdgebouw, niet evenwijdig met de begrenzing van het openbaar toegankelijk gebied loopt, maar langs de zijgevel van het hoofdgebouw en in het verlengde daarvan naar de achterste perceelgrens loopt. Uitgangspunt in dit verband is dat het erf achter het hoofdgebouw zich bevindt tussen de denkbeeldige lijnen die gelegen zijn in het verlengde van de zijgevels van het hoofdgebouw. Met deze uitleg zal in de meeste situaties helder zijn welk deel van het erf zich achter het hoofdgebouw bevindt. Niet te ondervangen is dat in een enkele bijzondere situatie, bij bijzondere architectuur, een andere benadering gekozen moet worden om aan te sluiten bij de bedoelingen van de regeling dat zich achter het hoofdgebouw een deel van het achtererfgebied bevindt. Bij de ronde «vuurtorenwoning» ontbreken er voor-, zij- en achtergevels en kan wellicht gekozen worden voor het tekenen van een denkbeeldig vierkant rondom het hoofdgebouw (met daarbinnen diagonale lijnen tussen de hoekpunten) om het achtererfgebied goed te bepalen.

Voorkant van een hoofdgebouw

Om te bepalen welke zijde van een hoofdgebouw als voorkant moet worden aangemerkt, wordt in de jurisprudentie een aantal aanknopingspunten gehanteerd. Hierin brengt de nieuwe definitie van achtererfgebied geen verandering, zodat de ontwikkelde lijn in de jurisprudentie bruikbaar blijft. In de nota van toelichting bij het voormalige Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) werd al naar jurisprudentie verwezen.[6] In die toelichting is aangegeven dat voor het bepalen van de voorgevel van een gebouw, primair kan worden afgegaan op de ligging van de voorgevelrooilijn zoals die door een bestemmingsplan of bouwverordening wordt bepaald. Als dan nog twijfel bestaat zal de feitelijke situatie doorslaggevend moeten worden geacht. Mede gebaseerd op jurisprudentie zijn daarbij de volgende aanknopingspunten genoemd: de systematiek van huisnummering (de plaats waar de brievenbus is aangebracht, waar zich het huisnummer bevindt of aan welke wegzijde het gebouw of perceel is geadresseerd), de zijde van het gebouw waar zich de voordeur of hoofdingang bevindt en de plaats waar de hoofdontsluiting van het perceel zich bevindt.[7]

Voorgevel is gevel die de hoofdmassa van het hoofdgebouw bepaalt

Aanvullend kan opgemerkt worden dat de voorkant van het hoofdgebouw wordt gevormd door de gevel die bepalend is voor de hoofdmassa van het hoofdgebouw. Ondergeschikte aan- of uitbouwen, zoals erkers of uitgebouwde vestibules, blijven dus buiten beschouwing bij het bepalen van de voorgevel. In de regel geldt als voorgevel het geveldeel aan de voorkant met de grootste oppervlakte. De hoofdmassa van het hoofdgebouw kan aan de voorzijde ook bepaald worden door meer dan één geveldeel. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de hoofdmassa van een hoofdgebouw L-vormig of T-vormig is. In zo'n geval bestaat de voorkant van het hoofdgebouw uit meer geveldelen. Bij dergelijke situaties, waar de voorgevel verspringt, kan de lijn die bepalend is voor het achtererfgebied, in een knik evenwijdig met deze geveldelen meelopen.

---

[6] Stb. 2002, 410, blz. 24–25.

[7] Voor meer recente uitspraken wordt verwezen naar ABRvS 4 september 2013, nr. 201300795/1/A1, ECLI:NL:RVS2013:1020 en ABRvS 6 februari 2013, nr. 201205185/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0724.

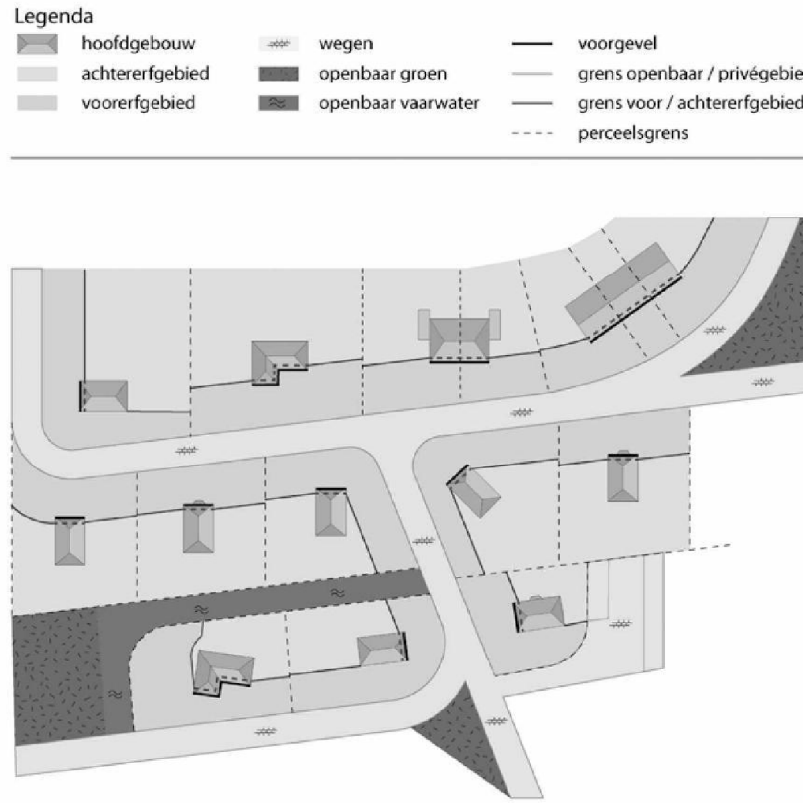
Aan- en uitbouwen die zich aan een zijgevel van een hoofdgebouw bevinden, spelen in beginsel geen rol bij het bepalen van de voorgevel. Alleen in geval een dergelijke aan- of uitbouw een uitbreiding vormt van de hoofdmassa van het hoofdgebouw, wordt het geveldeel aan de voorkant van die desbetreffende uitbreiding mede aangemerkt als voorgevel. Dat zal echter alleen aan de orde zijn indien sprake is van een geheel in de architectuur van de hoofdmassa van het hoofdgebouw geïntegreerde uitbreiding die alle bouwlagen van het hoofdgebouw betreft.

Verder ligt het voor de hand om bij het bepalen van de voorgevel van een hoofdgebouw alleen uit te gaan van de boven de grond gelegen bouwmassa. Kelders of geheel onder de grond gelegen souterrains blijven in die uitleg dus buiten beschouwing bij het bepalen van het achtererfgebied.

Verduidelijkende tekening

In onderstaande tekening is ter verduidelijking een aantal situaties weergegeven. Ook enkele «lastige» hoeksituaties zijn daarbij weergegeven (zie de woning linksboven en de woning rechtsonder), waarin te zien is dat de denkbeeldige lijn aan de zijkant van het hoofdgebouw niet evenwijdig loopt met openbaar toegankelijk gebied, maar langs en vervolgens in het verlengde van de zijgevel. In de vergunningcheck op www.omgevingsloket.nl zijn voor meer concrete situaties verduidelijkende tekeningen opgenomen.

Achtererfgebied



Onderdeel M, onder 1, onder a, onder 2

Bij dit onderdeel is aan de begripsomschrijvingen in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor, een drietal begripsomschrijvingen toegevoegd. Per begripsomschrijving wordt hierna een toelichting gegeven.

Bebouwingsgebied

De introductie van dit begrip hangt samen met de vernieuwde systematiek van het bepalen van de toegelaten oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken die vergunningvrij, krachtens artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II bij het Bor, kunnen worden gebouwd. Het begrip wordt geïntroduceerd om aan te geven dat er een verschil bestaat tussen het gebied waar feitelijk vergunningvrije bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd (het achtererfgebied) en het gebied, met inbegrip van aanwezige aan het oorspronkelijk hoofdgebouw toegevoegde bijbehorende bouwwerken, dat als uitgangspunt moet worden genomen voor het berekenen van de maximale oppervlakte van bijbehorende bouwwerken die totaal aanwezig mag zijn (bebouwingsgebied). Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel M, onder 2, onder c, van dit besluit, waarin uitvoerig wordt ingegaan op de gewijzigde regeling voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken.

Huisvesting in verband met mantelzorg

Deze omschrijving hangt samen met de mogelijkheden die dit besluit biedt voor mantelzorg. Op diverse plaatsen is bijlage II bij het Bor gewijzigd om mogelijkheden te bieden voor huisvesting in verband met mantelzorg in woningen, in vergunningvrij te bouwen bijbehorende bouwwerken bij een woning of in een bestaand bijbehorend bouwwerk bij een woning. Met de wijzigingen wordt uitvoering gegeven aan de motie Pieper c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 34), waarin het kabinet is opgeroepen de mogelijkheden voor de plaatsing van mantelzorgwoningen te vereenvoudigen. Ook is uitvoering gegeven aan de motie Bisschop en Van Veldhoven (Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 196), waarin is verzocht de mogelijkheden voor het creëren van mantelzorgwoningen in het buitengebied te verruimen.

Verder is in dit verband ook van belang de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Doelstelling van deze wet is dat de mogelijkheden voor passende ondersteuning aan mensen in de eigen leefomgeving door inzet van het sociale netwerk en van gemeentelijke voorzieningen in de nabijheid van mensen beter worden benut. Hieraan liggen ten grondslag de veranderde eisen en omstandigheden van mensen, zoals dat mensen zo lang mogelijk thuis willen kunnen wonen en de regie op eigen leven behouden. Gemeenten worden op grond van deze wet verantwoordelijk voor het ondersteunen van zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking of met chronische, psychische of psychisch-sociale problemen. Die ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven wonen. De in dit besluit opgenomen wijzigingen van bijlage II bij het Bor om eenvoudiger huisvesting in verband met mantelzorg bij woningen te kunnen realiseren, past in dit beleid.

De opgenomen begripsomschrijving geeft aan wat voor de toepassing van de bijlage verstaan wordt onder huisvesting in verband met mantelzorg. Het gaat daarbij om de huisvesting in of bij een woning van maximaal één huishouden van maximaal twee personen, waarvan ten minste één persoon mantelzorg verleent aan of ontvangt van een

bewoner van de woning. De eis van maximaal twee personen aan het huishouden dat een mantelzorgwoning mag betrekken, maakt duidelijk dat zich niet een compleet gezin met kinderen vergunningvrij kan vestigen. De regeling richt zich op de persoon die mantelzorg nodig heeft van of verleent aan een bewoner van de woning. De omschrijving staat toe dat deze persoon zich met een samenwonende partner kan vestigen. Verwezen wordt verder naar de toelichting op het begrip «mantelzorg», dat hierna is opgenomen. Indien sprake is van bewoning door meer personen (zoals bijvoorbeeld een gezin met kinderen) zal de planologische inbreuk meer ingrijpend van aard kunnen zijn en is omgevingsvergunning nodig.

Mantelzorg

De omschrijving van het begrip «mantelzorg» is net als de hiervoor gegeven omschrijving van «huisvesting in verband met mantelzorg» onderdeel van de mogelijkheden die dit besluit biedt voor mantelzorg. Bij de keuze voor de begripsomschrijving van «mantelzorg» is in verband met de handhaafbaarheid en de bepaalbaarheid van het bestaan van een mantelzorgrelatie, gekeken naar de beschikbare definities in zowel de Wet maatschappelijke ondersteuning als de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Daarbij is gebleken dat de beschikbare definities van het begrip «mantelzorg» voor de toepassing van de regeling voor het vergunningvrij kunnen bouwen en gebruiken van mantelzorgvoorzieningen, niet voldoende zijn afgebakend en aanleiding kunnen geven tot discussies. Vandaar dat de hier opgenomen definitie op onderdelen van de bestaande definities afwijkt.

De regeling om vergunningvrij te kunnen bouwen is bedoeld voor mantelzorggevallen waarin een persoon intensieve zorg en ondersteuning nodig heeft, die de gebruikelijke hulp en zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt. Meestal zijn deze mantelzorggevallen bij de gemeenten al bekend. Veelal is er door een gemeente in zo'n situatie al een vorm van ondersteuning of waardering toegekend en beschikt de gemeente reeds over een onderbouwing van de zorgbehoefte in verband met een verricht onderzoek naar aanleiding van een door cliënt gemelde behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Voor gevallen waarin daarvan geen sprake is en er bij de gemeente twijfels bestaan over de aanwezige zorgbehoefte, moet een gemeente ter verkrijging van helderheid hieromtrent van de persoon die mantelzorg ontvangt een verklaring kunnen opvragen die is verstrekt door een huisarts, wijkverpleegkundige of een ander deskundig te achten persoon of een deskundige instantie. Deze mogelijkheid is in de definitie tot uiting gebracht, zodat in gevallen waar gerede twijfels bestaan over de mantelzorgbehoefte de bewijslast hieromtrent bij de zorgbehoevende kan worden gelegd.

Onderdeel M, onder 1, onder a, onder 3

In de begripsomschrijving van openbaar toegankelijk gebied is het begrip «water» vervangen door «vaarwater». Daarmee wordt bewerkstelligd dat niet al het openbare water wordt aangemerkt als openbaar toegankelijk gebied. Vooral in het buitengebied komt het veelvuldig voor dat percelen worden begrensd door sloten. Doordat ook deze betrekkelijk smalle watergangen werden aangemerkt als openbaar toegankelijk gebied, konden de naar deze watergangen gekeerde zijerven niet als achtererfgebied worden aangemerkt. Dat leidde onbedoeld tot een drastische inperking van vergunningvrije bouwmogelijkheden. Het begrip vaarwater verduidelijkt dat een doorsnee sloot niet gerekend wordt tot openbaar toegankelijk gebied. Alleen bevaarbaar openbaar water (vaarwater) wordt tot openbaar gebied gerekend. Het moet dus gaan om

water, zoals een rivier, gracht, beek, kanaal of weteringen, dat geschikt is om te worden gebruikt door scheepvaart (waaronder begrepen plezier-vaart).

Onderdeel M, onder 1, onder b

In samenhang met de in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor, opgenomen begripsomschrijving voor huisvesting in verband met mantelzorg is bij dit onderdeel een vierde lid toegevoegd, waarin is bepaald dat voor de toepassing van de bijlage huisvesting in verband met mantelzorg wordt aangemerkt als functioneel verbonden met het hoofdgebouw. Als huisvesting in verband met mantelzorg plaatsvindt in een bijbehorend bouwwerk bij een woning, kan erover worden getwijfeld of in alle gevallen wordt voldaan aan de voor bijbehorende bouwwerken geldende eis dat er sprake moet zijn van een functionele verbondenheid met het hoofdgebouw. In het geval de mantelzorgontvanger in het betrokken bouwwerk is gehuisvest en een eigen huishouding voert, is er immers op zichzelf in planologisch opzicht geen sprake van een gebruik dat is gerelateerd aan het gebruik van het hoofdgebouw. De bewoning in het bijbehorende bouwwerk zou in feite als afzonderlijke woning en als een zelfstandig hoofdgebouw aangemerkt kunnen worden. Door expliciet te bepalen dat voor de toepassing van de bijlage huisvesting in verband met mantelzorg wordt aangemerkt als functioneel verbonden met het hoofdgebouw, wordt eventuele twijfel op dit punt weggenomen en wordt verzekerd dat bijbehorende bouwwerken bij een woning met toepassing van deze bijlage, onder voorwaarden omgevingsvergunningvrij kunnen worden gebouwd en gebruikt ten dienste van mantelzorg. Tevens wordt hiermee mogelijk dat in het geval niet aan die voorwaarden wordt voldaan en er toch omgevingsvergunning nodig is, die vergunning met de reguliere procedure wordt voorbereid.

Indien sprake is van een mantelzorgwoning bij een woning kunnen zich twee situaties voordoen. De mantelzorgwoning wordt gebouwd en gebruikt ten behoeve van een persoon die mantelzorg ontvangt van een bewoner van de woning. Ook de situatie andersom wordt echter mogelijk, waarbij een bij een woning behorend bouwwerk wordt bewoond door de persoon die mantelzorg verleent aan een hulpbehoevende bewoner van de woning. De mogelijkheid om krachtens artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, omgevingsvergunningvrij een bijbehorend bouwwerk te bouwen en gebruiken ten dienste van mantelzorg is zo vormgegeven dat het bouwvolume geheel moet passen binnen de generieke randvoor-waarden die aan bijbehorende bouwwerken worden gesteld. Om die reden kan er geen situatie ontstaan waarin een ten dienste van mantelzorg gebouwd en gebruikt bijbehorend bouwwerk, geheel zou moeten worden afgebroken indien de behoefte aan mantelzorg is komen te vervallen. Dat maakt dat eventuele handhavingscomplicaties beperkt zullen zijn indien de mantelzorg wordt beëindigd. Voor zover een bijbehorend bouwwerk buiten een afstand van 4 m vanaf het oorspron-kelijk hoofdgebouw aanwezig is, geldt ingevolge artikel 2, onderdeel 3, onder b, onder 2° (nieuw), na het beëindigen van de mantelzorg wel weer het vereiste dat de ruimte slechts functioneel ondergeschikt mag worden gebruikt aan de woning. Na het beëindigen van de mantelzorgsituatie, zal in de meeste gevallen ook automatisch de bewoning in het bijbehorend bouwwerk eindigen. Indien daarvan echter geen sprake is, kan er handhavend worden opgetreden. Dat is op zichzelf niet anders dan een situatie waarin men in strijd met het bestemmingsplan in een bijgebouw woont, zonder dat sprake is van mantelzorg. Indien een bijbehorend bouwwerk zodanig op de bewoning is toegerust en met dat oogmerk allerlei voorzieningen zijn aangebracht (zoals sanitair en een keuken), zullen deze voorzieningen moeten worden verwijderd zodat het bouwwerk

niet langer geschikt is voor een gebruik dat niet functioneel ondergeschikt is aan de woning. Ook op dit punt verschilt de situatie niet van de illegale bewoning van bijgebouwen die kan voorkomen zonder dat sprake is van een mantelzorgsituatie.

Indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo en artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II bij het Bor, een omgevingsvergunning wordt verleend voor een bijbehorend bouwwerk ten dienste van mantelzorg kan aan de vergunning een beperkte werkingsduur worden gegeven. Zoals al toegelicht bij artikel I, onderdeel J, in verband met de wijziging van artikel 5.18 van het Bor, is het denkbaar dat bij het tijdelijk toestaan van een mantelzorgvoorziening, de geldigheid van de vergunning wordt gekoppeld aan de termijn waarin een bepaalde persoon in die voorziening woonachtig is en afhankelijk is van mantelzorg. Voor een nadere toelichting op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een beperkte tijdsduur wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel J.

Onderdeel M, onder 2, onder a

De wijziging in dit onderdeel is een uitvloeisel van de in dit besluit opgenomen wijziging van artikel 2.3, tweede lid, van het Bor. Verwezen wordt naar artikel I, onderdeel B, van dit besluit en de toelichting daarop.

Onderdeel M, onder 2, onder b

In dit onderdeel wordt verduidelijkt dat het «gewoon onderhoud», bedoeld in artikel 2, onderdeel 1, van de bijlage, betrekking heeft op het gewoon onderhoud van bouwwerken. Als gevolg van de in artikel I, onderdeel M, onder 2, onder a, opgenomen wijzing van de aanhef van artikel 2, zijn ook activiteiten die geen bouwactiviteiten zijn, maar wel zijn aan te merken als planologisch strijdig gebruik, onder de reikwijdte van het artikel komen te vallen. Bij de toepassing van artikel 2, onderdeel 1, kan het echter uitsluitend bouwactiviteiten betreffen. Teneinde misverstanden hierover te voorkomen is dat in de tekst tot uitdrukking gebracht. Overigens kent artikel 3a van de bijlage, waarin de vergunningvrije monumentenactiviteiten zijn bepaald, wel de activiteit «gewoon onderhoud» bij niet-gebouwde monumenten, zoals tuinen of parken, maar dat is daar al uitdrukkelijk in het artikel zelf verwoord.

Onderdeel M, onder 2, onder c

Algemeen

Bij dit onderdeel is artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II opnieuw vastgesteld. Dit artikelonderdeel regelt onder welke voorwaarden een bijbehorend bouwwerk (zoals een aanbouw, uitbouw, bijgebouw of overkapping bij een hoofdgebouw) zonder een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo kan worden gerealiseerd. De wijzigingen die in het onderdeel zijn doorgevoerd hebben vooral tot doel om de regeling te vereenvoudigen, te verduidelijken en de praktische toepasbaarheid te vergroten. Een eenduidig toepasbare regeling voor vergunningvrij bouwen is van belang, nu de regeling veelvuldig in de praktijk wordt toegepast. De wijzigingen zijn te meer relevant nu uit signalen in de praktijk en de jurisprudentieontwikkeling is gebleken dat op onderdelen problemen worden ondervonden met de toepassing van de regeling. Om deze problemen te ondervangen is onder meer verduidelijkt dat met een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk ook een, al dan niet met vergunning gebouwd, bijbehorend bouwwerk kan worden uitgebreid. Daarnaast is het gebruik ten behoeve van mantelzorg

in een bijbehorend bouwwerk expliciet mogelijk gemaakt en zijn de mogelijkheden om een bestaand hoofdgebouw uit te breiden verbeterd. Verder is een planologische totaalbenadering voor de oppervlakteberekening van bijbehorende bouwwerken doorgevoerd. De regeling wordt hiermee eenvoudiger toepasbaar en de samenhang met het bestemmingsplan wordt verbeterd. Deze benadering is aanvankelijk opgenomen geweest in het ontwerp van het Bor zoals destijds in het kader van de voorhangprocedure aan het parlement is toegezonden (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 6). Als gevolg van de aanvaarding van de motie Boelhouwer-Wiegman (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 23) is deze opzet echter niet in het Bor terechtgekomen. Thans is de aanvankelijke opzet alsnog als uitgangspunt genomen. In het navolgende zal per onderdeel nader op de diverse wijzigingen worden ingegaan.

Bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan

In de aanhef van onderdeel 3 is toegevoegd dat naast een bijbehorend bouwwerk ook een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk ingevolge het desbetreffende onderdeel vergunningvrij kan worden gebouwd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het uitbreiden van een bestaand bijgebouw. In de begripsomschrijving van bijbehorend bouwwerk is al opgenomen dat een bijbehorend bouwwerk ook uit een uitbreiding van het hoofdgebouw kan bestaan. In de begripsomschrijving is echter niet expliciet bepaald dat een bijbehorend bouwwerk ook uit een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk kan bestaan. Wellicht mede hierom, lijkt in de rechtspraak een vaste lijn te ontstaan waarin ervan wordt uitgegaan dat een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk altijd als een zelfstandig, bouwkundig en functioneel te onderscheiden, bouwdeel moet kunnen worden aangemerkt.[8] In die uitleg zou het niet mogelijk zijn om bijvoorbeeld een bestaand, eerder met bouw- of omgevingsvergunning opgericht bijgebouw, uit te breiden met gebruikmaking van de mogelijkheid om zonder vergunning een bijbehorend bouwwerk te bouwen. Deze beperkte uitleg is niet beoogd. Bedoeld is dat er vrijheid bestaat om vergunningvrij een bepaalde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken te bouwen in achtererfgebied, zonder daarbij beperkingen aan te brengen in de mogelijkheid deze toelaatbare oppervlakte te verdelen over één of meer bijbehorende bouwwerken, toe te voegen aan een bestaand bijbehorend bouwwerk of als deel van een vergunningplichtig bijbehorend bouwwerk (gelijktijdig) mee te bouwen. Dit geldt ook indien door de toevoeging van het vergunningvrije bouwdeel, strijd met voorschriften uit het bestemmingsplan zou ontstaan, bijvoorbeeld omdat door die toevoeging niet meer voldaan zou worden aan een in het bestemmingsplan voorgeschreven minimale afstand ten opzichte van de erfgrens of het hoofdgebouw. Met de regeling voor vergunningvrij bouwen is evenmin beoogd een belemmering aan te brengen in de mogelijkheid dat een bijbehorend bouwwerk wordt gebouwd, waarvan de bouwtitel deels gegrond is op artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, en deels gegrond is op een omgevingsvergunning voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a of c, van de Wabo. Evengoed is het toegelaten dat een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk deels wordt gebouwd krachtens artikel 2, onderdeel 3, en deels krachtens artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II. Dat geldt ook indien de bouwdelen zich niet bouwkundig en functioneel laten onderscheiden. In zo'n geval kan aan de hand van een fictieve «krijtstreep» een scheiding tussen bouwdelen aangebracht worden en beoordeeld worden of de desbetreffende delen van het bijbehorende bouwwerk voldoen aan de voorschriften die daarvoor van toepassing zijn.

[8] Verwezen wordt naar ABRvS 6 maart 2013, nr. 201204249/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3375, TBR 2013/99, ABRvS 27 maart 2013, nr. 201207242/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7435, TBR 2013/100 en ABRvS 10 juli 2013, nr. 201211330/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:268.

Daarbij geldt, zoals al eerder vermeld, dat voorschriften uit een bestemmingsplan buiten toepassing blijven voor zover deze in de weg zouden staan aan het ingevolge artikel 2, onderdeel 3, gebouwde gedeelte van het bijbehorende bouwwerk. De voorschriften uit een bestemmingsplan kunnen immers in beginsel niet in de weg staan aan de bouw van een ingevolge artikel 2 te bouwen bouwwerk. Dat is anders indien het bestemmingsplan noodzakelijkerwijs betrokken moet worden bij de vraag of aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden voor vergunningvrij bouwen wordt voldaan. Zo is het bestemmingsplan bijvoorbeeld relevant in de omschrijving van het begrip «achtererfgebied». Samenvattend is met de onderhavige wijziging beoogd om de bedoelingen van artikel 2, onderdeel 3, te verduidelijken zodat de lijn die zich in jurisprudentie ontwikkeld lijkt te hebben zich op dit punt kan herstellen.

Verruimde mogelijkheid tot het vergroten van een hoofdgebouw

In artikel 2, onderdeel 3, onder a en b, aanhef, is de opgenomen maat van 2,5 m gewijzigd in 4 m. Binnen de geldende mogelijkheden om een bepaalde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken te bouwen, wordt met deze wijziging beoogd om een ruimer gedeelte daarvan te kunnen benutten voor het vergroten van het hoofdgebouw zelf. Alleen voor zover een bijbehorend bouwwerk zich bevindt binnen de genoemde afstand van niet meer dan 4 m van het hoofdgebouw, mag het gebruik daarvan overeenkomstig zijn aan het gebruik in het hoofdgebouw zelf. Bij een woning betekent dat bijvoorbeeld dat binnen die afstand een aan- of uitbouw gebruikt mag worden voor het vergroten van een woonkamer, (bij)keuken of serre. Buiten de genoemde afstand geldt als eis dat het gebruik functioneel ondergeschikt dient te zijn. Bij een woning kan het dan bijvoorbeeld slechts gaan om een garage, berging of plantenkas. Een vanuit de woning toegankelijke bijkeuken wordt in dit verband niet als functioneel ondergeschikt aangemerkt, maar dient functioneel als onderdeel van de woning te worden aangemerkt.[9] Met het verruimen van de maat van 2,5 m naar 4 m, wordt een antwoord gegeven op signalen uit de praktijk, die al bestonden naar aanleiding van de regeling voor vergunningvrij bouwen in het Besluit bouwvergunningsvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Ook toen bleek al dat voor de bouw van een gebruikelijke aan- of uitbouw, een maximale maatvoering van 2,5 m bij woningen tekort schiet. Als men toch al investeert in een verbouwing ter vergroting van een woning, wil men liever niet een beperkte uitbouw waarbinnen de plaatsing van een doorsnee bankstel of eettafelmeubilair nauwelijks mogelijk is. Een uitbouw met een iets ruimere diepte (van 3 à 4 m) vergt nauwelijks een hogere investering, maar biedt wel meer gebruiksmogelijkheden. Mede door de aanvaarding van de eerder genoemde motie Boelhouwer-Wiegman, bleef de maatvoering van 2,5 m echter ook in de nieuwe regeling voor vergunningvrij bouwen in het Bor ongewijzigd. Daarmee is een deel van veel voorkomende standaard aan- of uitbouwen bij woningen, die veelal een dieptemaat kennen tussen 3 en 4 m, omgevingsvergunningplichtig gebleven. Met de nu doorgevoerde aanpassing kunnen dergelijke aan- of uitbouwen veelal wel zonder vergunning worden gerealiseerd. Het is in dit verband goed om te benadrukken dat enkel de verruiming van de betrokken maat van 2,5 naar 4 m, op zichzelf niet betekent dat ook de totale oppervlakte aan vergunningvrije bouwmogelijkheden wordt vergroot. Met deze aanpassing wordt slechts bereikt dat binnen die mogelijkheden een ruimer aandeel van bijbehorende bouwwerken bij het hoofdgebouw kan worden getrokken. De planologische impact van deze

[9] ABRvS 28 november 2012, nr. 201203251/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BY4437, TBR 2013/27.

wijziging is in de regel dan ook van ondergeschikte betekenis. Dat geldt ook voor gevallen waarin het andere hoofdgebouwen dan woningen betreft.

Bijbehorend bouwwerk met een kap

Met de wijzigingen die in artikel 2, onderdeel 3, onder b, onder 1°, zijn doorgevoerd, wordt het mogelijk om een bijbehorend bouwwerk te bouwen dat hoger is dan 3 m. Voorwaarde is wel dat zo'n bijbehorend bouwwerk een schuin dak (een kap met een nok die gevormd wordt door ten minste twee schuine dakvlakken) heeft. Een bijgebouw met een schuin dak wordt onder meer uit architectonisch oogpunt soms aantrekkelijker gevonden dan een plat dak. Veelal laat de architectuur van een bijbehorend bouwwerk zich met een kap ook beter aansluiten bij de architectuur van het hoofdgebouw. Aan de maatvoeringen van zo'n schuin dak zijn, mede in verband met architectuur en belangen van omwonenden, randvoorwaarden gesteld. De regeling is zo opgezet dat bij hogere daken dan 3 m, in de regel alleen standaard zadeldaken of schilddaken mogelijk zijn. Voor een dak dat hoger is dan 3 m geldt dat de dakvoet niet hoger mag zijn dan 3 m en dat de daknok bestaat uit twee of meer schuine dakvlakken. De hellingshoek van de schuine dakvlakken mag niet meer bedragen dan 55°. Daardoor wordt bereikt dat een lessenaarsdak of mansarde kap niet kan worden gerealiseerd.

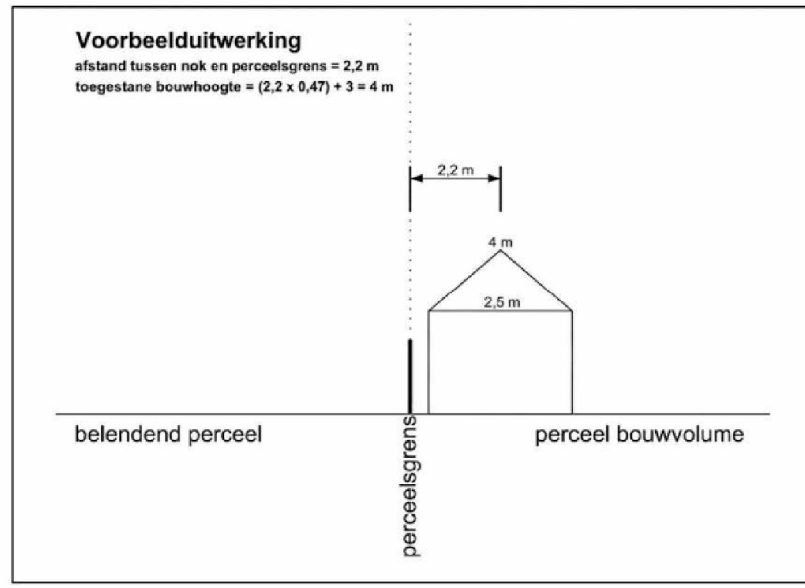
De daknok mag in ieder geval niet hoger zijn dan 5 m en wordt verder in hoogte begrensd door een formule. In deze formule is de afstand van de nok tot de perceelsgrens bepalend voor de toegestane hoogte. Hoe dichter bij de perceelsgrens hoe minder hoog een dak mag zijn. De formule voor de daknokhoogte is gebaseerd op de zogenoemde «lichte» TNO-norm. Deze norm gaat uit van minimaal twee mogelijke bezonningsuren per etmaal, in de periode van 19 februari tot 21 oktober. De «lichte» TNO-norm wordt in de praktijk veelvuldig toegepast om aan de hand van bezonningsstudies te onderbouwen dat de kwaliteit van het woon- en leefklimaat, in het bijzonder de bezonningssituatie op gevels van bebouwing op aangrenzende percelen, ten gevolge van een bouwplan in voldoende mate gewaarborgd blijft. Door deze norm als uitgangspunt te nemen voor het bepalen van de randvoorwaarden voor een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk met een kap, blijft de bezonningssituatie op belendende bebouwing en naburige erven in voldoende mate gewaarborgd.

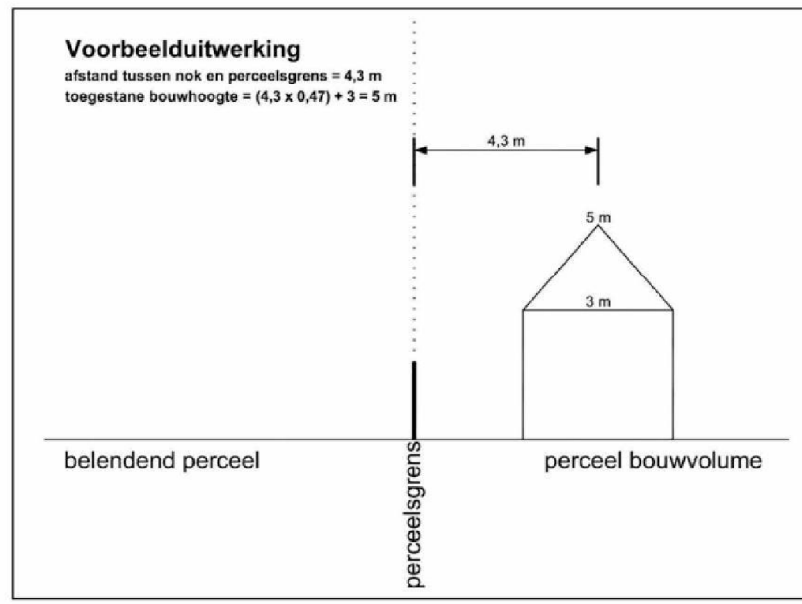
De daknokhoogte dient te worden bepaald met de volgende formule:

maximale daknokhoogte [m] = (afstand daknok tot de perceelsgrens [m] x 0,47) + 3

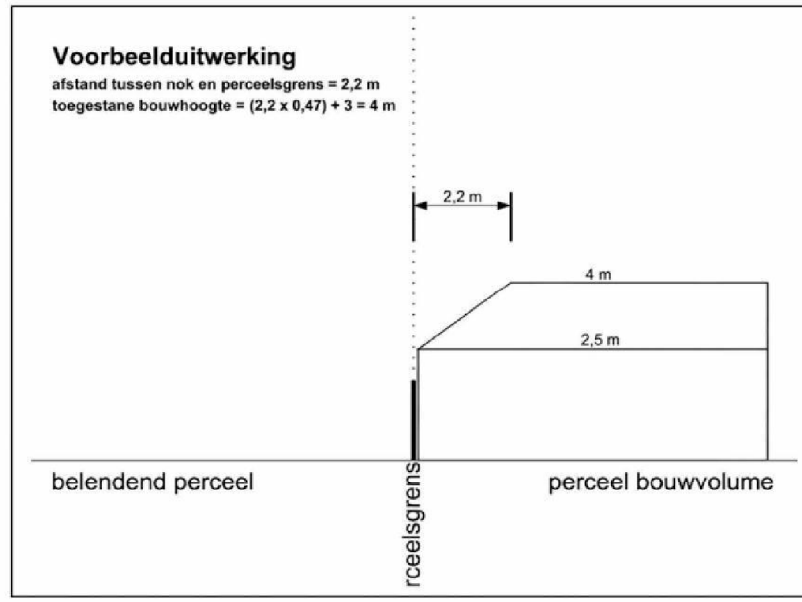
Ten behoeve van de bezonningssituaties op naburige percelen leidt de formule ertoe dat de daklijn ten opzichte van de perceelsgrenzen slechts geleidelijk in hoogte kan oplopen tot een maximaal toegestane daknokhoogte van 5 m. De formule is gebaseerd op een zonnestand met een hellingshoek van 25° vanaf een hoogte van 3 m (de tangens van een hoek van 25° bedraagt naar boven afgerond 0,47).

Hieronder zijn voorbeelduitwerkingen gegeven waarin de daknok van een bijbehorend bouwwerk evenwijdig loopt met de perceelsgrens.





In onderstaande voorbeelduitwerking is een bijbehorend bouwwerk te zien waarin de daknok haaks op de perceelsgrens is geprojecteerd. In dat geval kan door toepassing van een schilddak worden bereikt dat de daklijn ten opzichte van de perceelsgrens geleidelijk in hoogte oploopt.



Mantelzorg

De wijziging van artikel 2, onderdeel 3, onder b, onder 2°, van bijlage II bij het Bor, houdt verband met het mogelijk maken dat een bijbehorend bouwwerk wordt gebruikt voor huisvesting in verband met mantelzorg. Zoals hiervoor al is gebleken, zijn hiertoe bij dit besluit definities van de begrippen «mantelzorg» en «huisvesting in verband met mantelzorg» in artikel 1, eerste lid, van de bijlage opgenomen. Voorts is aan artikel 1 een vierde lid toegevoegd, waarin is bepaald dat bij de toepassing van de bijlage huisvesting in verband met mantelzorg wordt aangemerkt als functioneel verbonden met het hoofdgebouw.

De in artikel 2, onderdeel 3, onder 2°, opgenomen eis van functionele ondergeschiktheid beperkt de gebruiksmogelijkheden van bijbehorende bouwwerken. Voor zover bijbehorende bouwwerken zich bevinden buiten een bepaalde afstand vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw, geldt het vereiste dat het gebruik in functioneel opzicht ondergeschikt dient te zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw. Met de wijziging van deze afstand van 2,5 m naar 4 m, strekt dit vereiste van functionele ondergeschiktheid zich nu uit over bijbehorende bouwwerken voor zover deze zich bevinden buiten een afstand van 4 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw. Voor de volledigheid wordt in dit verband gewezen op artikel 7, eerste lid, van de bijlage, waarin een regeling is gegeven voor de situatie waarin een bijbehorend bouwwerk zich deels binnen en deels buiten de genoemde afstand vanaf het hoofdgebouw bevindt. Ten behoeve van huisvesting in verband met mantelzorg is bij dit besluit een uitzondering opgenomen op het vereiste van functionele ondergeschiktheid. Ook buiten een afstand van 4 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw, mogen bijbehorende bouwwerken voor huisvesting in verband met mantelzorg gebruikt worden. Het leidt ertoe dat binnen de bouwmogelijkheden voor bijbehorende bouwwerken, een woongelegenheid kan worden gecreëerd voor een persoon die mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning. De onderhavige wijziging dient in samenhang te worden gezien met de in artikel I, onderdeel M, onder 6, onder a, opgenomen wijziging van artikel 5, eerste lid, van bijlage II, ingevolge waarvan het bij de toepassing van dit onderdeel van artikel 2 geen belemmering vormt dat het aantal woningen toeneemt. Indien de mantelzorg is beëindigd

zullen de eisen met betrekking tot de functionele ondergeschiktheid en het niet mogen veranderen van het aantal woningen wederom van kracht zijn. Om die reden zal na het beëindigen van de mantelzorg, het bijbehorende bouwwerk weer functioneel ondergeschikt moeten worden gebruikt aan de woning. Zoals al bij artikel I, onderdeel M, onder 1, onder b, toegelicht, dienen daarbij eventueel aanwezige voorzieningen die het bijbehorende bouwwerk voor bewoning geschikt maken te worden verwijderd.

Ligging verblijfsgebied

In artikel 2, onderdeel 3, onder d, is als aanvullende eis opgenomen dat in het vergunningvrij op te richten bijbehorend bouwwerk, ingeval dat uit meer dan één bouwlaag bestaat, een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 uitsluitend mag zijn gelegen op de eerste bouwlaag. Een verblijfsgebied als hier bedoeld, is een gebruiksgebied of een gedeelte daarvan voor het verblijven van personen. Een soortgelijke eis, in de vorm van een maximering tot één bouwlaag, bestond al onder het Bblb. In het Bor was deze eis vervallen vanwege de maximaal toegestane hoogte van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken in combinatie met de op grond van het Bouwbesluit 2003 geldende bouwhoogtebepalingen. Deze bepalingen, in onderlinge samenhang bezien, voorkwamen dat er in een bijbehorend bouwwerk twee bouwlagen met verblijfsgebied konden worden gerealiseerd. In het Bouwbesluit 2012 zijn de bouwhoogtebepalingen echter versoepeld, in die zin dat in verbouwsituaties kan worden volstaan met een lagere bouwhoogte. Hierdoor is de noodzaak komen te herleven om uitdrukkelijk te bepalen dat in een vergunningvrij op te richten bijbehorend bouwwerk, in geval van meer dan één bouwlaag, een verblijfsgebied uitsluitend op de eerste bouwlaag mag zijn gelegen. Indien in gebouwen verdiepingsvloeren worden aangebracht waarop verblijfsgebied in de zin van het Bouwbesluit 2012 ontstaat, wordt het aangewezen geacht dat in het kader van een omgevingsvergunning voor het bouwen een preventieve toetsing aan het Bouwbesluit 2012 plaatsvindt.

Oppervlaktelimiet bebouwingsregeling voor bijbehorende bouwwerken

De wijziging van artikel 2, onderdeel 3, onder f, van de bijlage verduidelijkt en vereenvoudigt de zo wel genoemde anticumulatiebepaling voor de oppervlakteberekening. Deze regeling wordt ook wel de «anti-dichtslibregeling» genoemd. Uit planologisch oogpunt dient te worden voorkomen dat een achtererf bij een hoofdgebouw helemaal volgebouwd wordt. Hiertoe wordt gewerkt met een zogenoemde nulsituatie, van waaruit een bepaalde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken vergunningvrij mag worden gebouwd.

Voor de zogenoemde nulsituatie wordt nog steeds uitgegaan van het «oorspronkelijk hoofdgebouw». Voor een uitvoerige toelichting op dit begrip wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Bor zoals dat oorspronkelijk is vastgesteld.[10] In het bij het oorspronkelijk hoofdgebouw behorende achtererfgebied mag een bepaalde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken worden gebouwd. In de praktijk zijn vragen gerezen over de vraag op welke wijze dit bij het oorspronkelijk hoofdgebouw behorende achtererfgebied moet worden bepaald. Om hierin duidelijkheid te verschaffen is het nieuwe begrip «bebouwingsgebied» aan artikel 1, eerste lid, van de bijlage toegevoegd.

[10] Stb. 2010, 143, blz. 136–137.

Door toevoeging van het begrip «bebouwingsgebied» wordt duidelijk dat de omvang van het achtererfgebied wordt bepaald aan de hand van de actuele omvang van het hoofdgebouw. Denkbaar is dat een achtererfgebied in omvang wijzigt door dat het oorspronkelijk hoofdgebouw aan de zij- of voorgevel wordt uitgebouwd.[11] Vandaar dat het achtererfgebied wordt bepaald aan de hand van het hoofdgebouw, met inbegrip van naderhand aan het oorspronkelijk hoofdgebouw toegevoegde uitbreidingen (aan- of uitbouwen). Een aanbouw die bestaat uit een garage, berging of andere functioneel ondergeschikt gebruikte ruimte, maakt overigens geen deel uit van het hoofdgebouw en blijft dus buiten beschouwing bij het bepalen van het achtererfgebied.[12] Verder wordt voor het bepalen van het achtererfgebied uitgegaan van de actuele begrenzing van het perceel, nadat het eventueel in de loop der tijd is gewijzigd door aan- of verkoop.

Vanuit de actuele omvang van het achtererfgebied wordt de zogenoemde nulsituatie bepaald door het bebouwingsgebied. Het bebouwingsgebied bestaat uit het achtererfgebied en de delen van het hoofdgebouw (aan- of uitbouwen of andere uitbreidingen) die naderhand aan het oorspronkelijke hoofdgebouw zijn toegevoegd (delen van het hoofdgebouw die niet tot het oorspronkelijke hoofdgebouw behoren).

Met de oppervlakte van het bebouwingsgebied wordt aan de hand van een bebouwingspercentage bepaald welke oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken aanwezig mag zijn. Om een precieze benadering te bereiken van de bebouwingshoeveelheid die in het algemeen planologisch aanvaardbaar wordt geacht bij hoofdgebouwen, wordt gewerkt met een bebouwingspercentage dat verhoudingsgewijs afneemt naarmate een bebouwingsgebied groter is in omvang. Het rekenmodel dat hiertoe wordt toegepast is vergelijkbaar met de belastingsschijven voor de inkomstenbelasting.

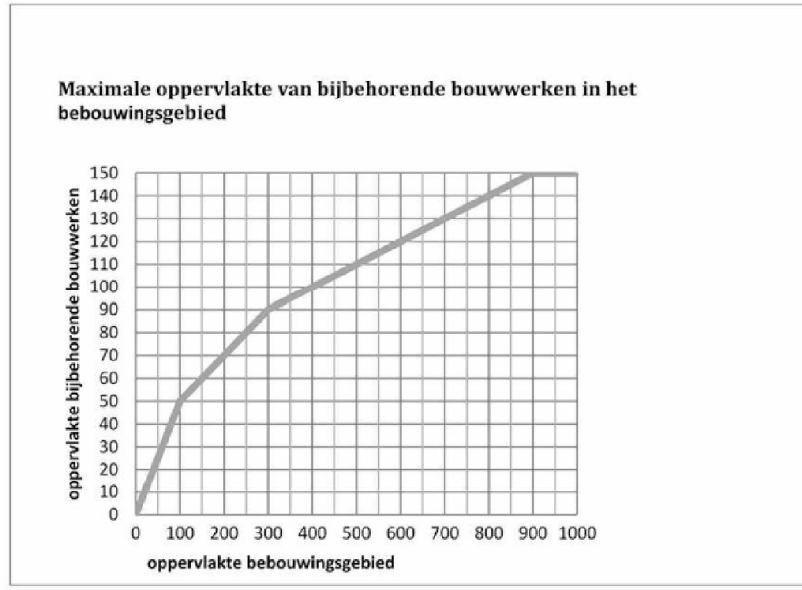
In onderstaande tabel is het maximaal toelaatbare bebouwingspercentage van bijbehorende bouwwerken gerelateerd aan de omvang van het bebouwingsgebied.

Oppervlakte per gedeelte van het bebouwingsgebied	Bebouwingspercentage
gedeelte bebouwingsgebied tot en met 100 m^2	50% van die oppervlakte
gedeelte bebouwingsgebied vanaf 100 m^2 tot en met 300 m^2	20% van die oppervlakte
gedeelte bebouwingsgebied vanaf 300 m^2 tot en met 900 m^2	10% van die oppervlakte
gedeelte bebouwingsgebied vanaf 900 m^2	0% van die oppervlakte

Voor een bebouwingsgebied met een oppervlakte tot en met 100 m^2, geldt een bebouwingspercentage van 50%. Voor het gedeelte van het bebouwingsgebied dat groter is dan 100 m^2, maar niet groter dan 300 m^2, geldt een bebouwingslimiet van 20%. Voor het gedeelte van het bebouwingsgebied dat groter is dan 300 m^2, maar niet groter dan 900 m^2, geldt een bebouwingslimiet van 10%. In een schematische weergave ziet dit er als volgt uit.

[11] Een dergelijke situatie was aan de orde in de uitspraak ABRvS 16 oktober 2013, 201211488/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:1533 TBR 2013/186.

[12] Bij een woning maken alle primaire functies, zoals keuken, woon- en slaapkamers, studeerkamer en sanitaire ruimten, deel uit van het hoofdgebouw. Een aangebouwde garage/berging maakt geen deel uit van de primaire woonfunctie is dus ook geen onderdeel van het hoofdgebouw. Zoals al eerder opgemerkt maakt een vanuit een woning toegankelijke bijkeuken wel deel uit van het hoofdgebouw (ABRvS 28 november 2012, nr. 201203251/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BY4437, TBR 2013/27).



Met behulp van de gegeven bebouwingspercentages kan worden berekend hoeveel er totaal aan oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied aanwezig mag zijn. In een bebouwingsgebied met een omvang van bijvoorbeeld 80 m^2, mag 50% worden bebouwd met bijbehorende bouwwerken. Er mag in die situatie dus 40 m^2 aan bijbehorende bouwwerken bij het oorspronkelijk hoofdgebouw aanwezig zijn. Bij een bebouwingsgebied van bijvoorbeeld 220 m^2 mag dat de volgende oppervlakte zijn: (50% van 100 m^2=50 m^2) + (20% van 120 m^2=24 m^2) = 74 m^2. Bij een bebouwingsgebied van bijvoorbeeld 760 m^2 mag er een oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken aanwezig zijn van: (50% van 100 m^2=50 m^2) + (20% van 200 m^2=40 m^2) + (10% van 360 m^2=36 m^2) = 126 m^2.

Zolang de oppervlakte van de in het bebouwingsgebied aanwezige bijbehorende bouwwerken de berekende limiet niet overschrijdt, kan er nog worden bijgebouwd.

Praktische toepassing berekening oppervlakte bijbehorende bouwwerken

Stapsgewijs kan de toegelaten oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken als volgt worden berekend:

1. In stap één wordt vanuit de actuele omvang van het hoofdgebouw en de actuele perceelsbegrenzing, het achtererfgebied bepaald.
2. In stap twee wordt het bebouwingsgebied bepaald. Het betreft hier het achtererfgebied en de grond onder de niet tot het oorspronkelijk hoofdgebouw behorende gedeelten van het hoofdgebouw. De grond onder de naderhand aan het oorspronkelijk hoofdgebouw toegevoegde aan- of uitbouwen behoort dus tot het bebouwingsgebied.
3. In de volgende stap wordt met de oppervlakte van het bebouwingsgebied en de gegeven bebouwingspercentages, de maximaal toelaatbare oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken berekend. Het gaat hier om de oppervlakte van bijbehorende bouwwerken die totaal in het bebouwingsgebied (bij het oorspronkelijk hoofdgebouw) aanwezig mag zijn. Om te bepalen hoeveel er nog mag worden bijgebouwd, dient de reeds aanwezige oppervlakte aan (al dan niet met vergunning gebouwde)

bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied van dit maximum te worden afgetrokken. De oppervlakte die dan resteert kan nog worden bijgebouwd.

Nieuwe bebouwingsregeling versus bestaande bebouwingsregeling

De nieuwe opzet om de bebouwingsmogelijkheden aan bijbehorende bouwwerken te bepalen, kan onder omstandigheden zowel een uitbreiding als een beperking van mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen tot gevolg hebben ten opzichte van de vorige regeling. Dat hangt vooral af van de bebouwingsmogelijkheden van het bestemmingsplan. Met het doel een regeling te bieden die eenvoudiger toepasbaar is, worden deze gevolgen aanvaardbaar geacht.

In de nieuwe regeling wordt de toegestane oppervlakte van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken niet langer begrensd met een gedeelte binnen en een gedeelte buiten een bepaalde afstand van het oorspronkelijk hoofdgebouw. De nieuwe limiet geldt voor de totale oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied. Daarbij wordt gerekend met alle in het achtererfgebied aanwezige bijbehorende bouwwerken, ongeacht of deze met een vergunning zijn gebouwd. Er hoeft dus geen archiefwerk meer plaats te vinden om uit te zoeken welk van de bestaande bouwwerken destijds met of zonder vergunning is gebouwd.

De nieuwe regeling staat verder niet langer geïsoleerd van de bebouwingsregeling in het bestemmingsplan. Dat wordt bewerkstelligd door dat de met vergunning gebouwde bijbehorende bouwwerken meetellen bij het beantwoorden van de vraag of nog vergunningvrij mag worden bijgebouwd. Deze opzet heeft ook gevolgen voor de wijze waarop wordt bepaald of op grond van het bestemmingsplan nog bijbehorende bouwwerken mogen worden gebouwd. Anders dan voorheen zullen in het kader van de oppervlakteberekening van het bestemmingsplan ook alle aanwezige bijbehorende bouwwerken betrokken moeten worden, ongeacht of deze met een vergunning zijn gebouwd. De nieuwe regeling breekt daarmee met de jurisprudentie dat vergunningvrij gebouwde bouwwerken in beginsel bij die berekening buiten beschouwing bleven.[13] Om dit te expliciteren is met dit besluit in artikel I, onderdeel E, een nieuw artikel 2.9 aan het Bor toegevoegd. Hierin wordt bepaald dat bij de vaststelling of het bouwen van een bijbehorend bouwwerk in achtererfgebied past in het bestemmingsplan of de beheersverordening, alle in het bebouwingsgebied reeds aanwezige bijbehorende bouwwerken in mindering worden gebracht op het door het bestemmingsplan of de beheersverordening toegestane maximum van die bouwwerken.

Door de bovenbeschreven wisselwerking tussen het bestemmingsplan en de regeling voor vergunningvrij bouwen, ontstaat een betere samenhangende planologische benadering. Een van de problemen die met de vorige regeling werd ondervonden was de wijze waarop de bebouwingsregeling van het bestemmingsplan en de bebouwingsregeling uit artikel 2 van de bijlage in elkaar grepen. De maximale bouwmogelijkheden van bijbehorende bouwwerken werden altijd bepaald door de combinatie van bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan en de regeling uit artikel 2 van de bijlage bood. Om de bebouwingsmogelijkheden optimaal te kunnen benutten diende er altijd gecombineerd in beide regelingen te worden gekeken, waarbij aan de hand van een «optelsom» van beide regelingen kon worden bepaald wat er uiteindelijk in het achtererfgebied

[13] Verwezen wordt naar de uitspraak ABRvS 8 augustus 2012, nr. 20110539/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BX3911, TBR 2012/215, AB 2012/286.

kon worden gebouwd. Die opzet was in de kern complex en leidde er niet zelden toe dat er verschillen van inzicht ontstonden over de bouwmogelijkheden. Dit leidde niet alleen tot frustraties bij de uitvoeringspraktijk maar ook tot rechtsonzekerheid. De nieuwe regeling, die in intensief overleg met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en een aantal gemeenten tot stand is gebracht, leidt tot meer duidelijkheid en eenvoud.

Een bijkomend effect van de nieuwe regeling is dat een standaardisering tot stand komt van de bouwmogelijkheden bij hoofdgebouwen, in het bijzonder bij woningen. De nieuwe regeling kan ook bijdragen aan deregulering in bestemmingsplannen. De nieuwe regeling geeft zoals gesteld een samenhangende planologische regeling voor achtererfgebied bij hoofdgebouwen, die voor veel voorkomende situaties een in de praktijk aanvaardbaar geachte bouwmogelijkheid biedt. In veel situaties kan met deze standaardregeling worden volstaan en behoeft in een bestemmingsplan geen aanvullende bebouwingsregeling meer te worden gegeven voor het bouwen op erven bij een hoofdgebouw. Volstaan kan worden met het opnemen van een bouwmogelijkheid voor het hoofdgebouw, waarbij de aanvullende bebouwingsmogelijkheden (aan- en uitbouwen en bijgebouwen) vanzelf gereguleerd worden door de regeling voor het vergunningvrij bouwen. Gemeenten die aanvullende bebouwingsmogelijkheden willen bieden, kunnen hiertoe in het bestemmingsplan een regeling opnemen die extra ruimte biedt.

De verruiming van de vergunningvrije bouwmogelijkheden, die in bepaalde situaties in het achtererfgebied als gevolg van de nieuwe regeling kan optreden, is niet wenselijk geacht in rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten. In overleg met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en een aantal gemeenten is daarom met dit besluit in artikel 4a, tweede lid, van de bijlage, een aanpassing doorgevoerd voor de bouwmogelijkheden in rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten. In die gezichten kunnen niet langer bijbehorende bouwwerken worden gebouwd op grond van artikel 2, onderdeel 3, van de bijlage. Alleen op grond van artikel 3 van de bijlage kunnen in die gezichten nog vergunningvrije bijbehorende bouwwerken worden gebouwd. Daarbij dient te worden voldaan aan het bestemmingsplan. In deze beschermde stads- en dorpsgezichten zal verder gelden dat dit bouwen uitsluitend in het achtererfgebied kan plaatsvinden, voor zover niet ook sprake is van zijerf. Deze randvoorwaarde, die alleen relevant is voor vrijstaande of half vrijstaande hoofdgebouwen, regelt dat alleen recht achter een hoofdgebouw kan worden gebouwd (het erf gelegen tussen de denkbeeldige lijnen in het verlengde van de zijgevels van het hoofdgebouw) en niet in de zijerven. Voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken in de zijerven blijft altijd vergunning vereist, waarbij volledig wordt getoetst aan het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand. De aanpassing biedt een extra waarborg voor rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten.

Voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken aan of bij beschermde monumenten (inclusief het bouwen op het perceel bij een monument) blijft ongewijzigd dat er altijd voor het bouwen een vergunning is vereist. Hierbij wordt volledig getoetst aan het bestemmingplan en redelijke eisen van welstand. Daarnaast geldt bovendien dat voor veranderingen aan monumenten zelf (bijvoorbeeld door het bouwen van een aan- of uitbouw) ook voor de monumentenactiviteit vergunning is vereist, in het kader waarvan het belang van de monumentenzorg wordt afgewogen.

Voorts wordt nog gewezen op de mogelijkheid om via het bestemmingsplan, uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, het vergunningvrij bebouwen van percelen met een bijzondere stedenbouw-

kundige of landschappelijke betekenis in te perken. De regeling in het bestemmingsplan is gelet op de omschrijving van het begrip «erf» uit artikel 1 van de bijlage relevant voor de vraag in hoeverre gronden bij een hoofdgebouw als erf kunnen worden aangemerkt en dus in hoeverre binnen het tot het erf behorende achtererfgebied zonder vergunning bijbehorende bouwwerken kunnen worden opgericht. Het is mogelijk om percelen bij een hoofdgebouw geheel of gedeeltelijk een andere bestemming te geven dan de bestemming van het hoofdgebouw. Op het desbetreffende perceelsgedeelte kan in zo'n geval een bestemming rusten die een gebruik als buitenruimte ten dienste van het hoofdgebouw niet of slechts in beperkte mate toestaat. Denk bijvoorbeeld aan flats en appartementengebouwen, waarbij aan de omliggende gronden een bestemming «openbaar groen» of «stedelijk groen» is gegeven. Ook bij perceelsgedeelten die liggen in bijvoorbeeld een agrarisch- of weidegebied, bos, duinen, hei, natuur, stadspark, openbaar plantsoen of openbare weg, zal duidelijk zijn dat met het geven van een andere bestemming geen sprake is van erf.

Ook is het mogelijk om gronden «mede» te bestemmen voor andere functies. Er geldt dan bijvoorbeeld voor het gehele perceel een bestemming woondoeleinden, maar door een zogenoemde dubbelbestemming te geven of door mede bepaalde waarden, functie- of gebiedsaanduidingen toe te kennen, kan tot uitdrukking worden gebracht dat percelen of perceelsgedeelten mede een ander planologisch doel dienen. Indien de bestemmingsregeling in zo'n geval gepaard gaat met belemmeringen om een perceel of delen van een perceel te gebruiken en feitelijk in te richten ten dienste van het hoofdgebouw, is er geen sprake van erf. Deze laatste mogelijkheid is expliciet in de jurisprudentie bevestigd[14]. In de genoemde uitspraak van 10 juli 2013 betrof het een perceel waaraan in het geheel een woonbestemming was gegeven, maar waarbij aan een deel van het perceel tevens een specifieke functieaanduiding was gegeven. Met de nadere aanduiding «landschapswaarden» werd bewerkstelligd dat er zodanige beperkingen waren gesteld aan de mogelijkheden voor het bebouwen, inrichten en gebruiken van die perceelsgedeelten, dat geen sprake was erf in de zin van artikel 1 van de bijlage.

Een dergelijke oplossing is ook mogelijk in stedelijk gebied, waarbij naast een woonbestemming aan een perceel of gedeelte daarvan een dubbelbestemming of een specifieke aanvullende waarde wordt toegekend. Een dergelijke waarde kan bijvoorbeeld worden toegekend met het oog op de bescherming van een cultuurhistorisch waardevolle tuin. Met de toegekende aanduiding worden voorschriften opgenomen die gericht zijn op het behoud en de bescherming van de aanwezige cultuurhistorische waarden, die tot uiting komen in de tuinarchitectuur, de aanleg, onderliggende structuren en aanwezige tuinhuizen, bruggen en tuinsieraden. De beperkingen die hiermee worden gesteld aan de mogelijkheden voor het bebouwen, inrichten en gebruiken van die percelen of delen daarvan, leiden ertoe dat geen sprake is erf in de zin van artikel 1 van de bijlage. Voor de ruimtelijke onderbouwing van het toekennen van zo'n aanduiding kan worden verwezen naar tuinhistorisch onderzoek[15].

---

[14] Verwezen wordt naar de uitspraak ABRvS 10 juli 2013, nr. 201209655/1/A1, ECRI:NL:RVS:2013:228, TBR 2013/116 en ABRvS 17 juli 2013, nr. 201210561/1/A1, ECRI:NL:RVS:2013:340, TBR 2013/131.

[15] Zie Richtlijnen tuinhistorisch onderzoek. Voor waardestellingen van groen erfgoed. Van het College van Rijksadviseurs / Rijksadviseur Cultureel Erfgoed, Den Haag.

Onderdeel M, onder 2, onder d

Met deze wijziging is verduidelijkt dat de in artikel 2, onderdeel 5, onder c, van bijlage II gestelde maatvoeringseis ten aanzien van de zijkanten van een dakraam, daklicht, lichtstraat of een soortgelijke daglichtvoorziening in een dak tevens betrekking heeft op de onder- en bovenzijde van die voorziening. Dit gold al, voor zover het betreft dakramen, onder het regime van het Bblb en beoogd is dat ongewijzigd over te nemen in het Bor, waarbij het begrip «zijkanten» als overkoepelend begrip is gebruikt voor zowel de onder- als bovenzijde als de feitelijke zijkanten. Inmiddels is gebleken dat dit in de praktijk tot misverstanden leidt en dat dit ook niet in lijn is met artikel 2, onderdeel 4, van bijlage II, waarin de onder- en bovenzijde en de zijkanten wel van elkaar worden onderscheiden. Om die reden is artikel 2, onderdeel 5, onder c, thans verduidelijkt door uitdrukkelijk aan te geven dat naast de zijkanten, ook de onder- en bovenzijde van een dakraam, daklicht, lichtstraat of een soortgelijke daglichtvoorziening zich op een afstand van meer dan 0,5 m van de randen van het dakvlak of platte dak moet bevinden.

Onderdeel M, onder 2, onder e

Met deze wijziging zijn in artikel 2, onderdeel 7, van bijlage II de mogelijkheden beperkt om in de gevel van een bijbehorend bouwwerk vergunningvrij een kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel aan te brengen of te wijzigen. Anders dan voor het vergunningvrij aanbrengen van deze voorzieningen in de gevel van een hoofdgebouw, gold hiervoor ten aanzien van de gevel van een bijbehorend bouwwerk geen enkele beperking. De ervaringen die tot nu toe in de praktijk ten aanzien van bijbehorende bouwwerken zijn opgedaan met artikel 2, onderdeel 7, hebben uitgewezen dat dit vanuit het oogpunt van de welstand tot onwenselijke situaties aanleiding kan geven. De beperking die nu wordt aangebracht is de eis dat de gevel van het bijbehorend bouwwerk waarin men een kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel wil aanbrengen of wijzigen, moet zijn gelegen in achtererfgebied, op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. Een vergelijkbare afstandseis geldt ook voor het oprichten van bijbehorende bouwwerken zelf op grond van artikel 2, onderdeel 3, onder c, van bijlage II. Op deze wijze wordt voorkomen dat bijvoorbeeld in een erker aan de voorzijde van de woning deze voorzieningen vergunningvrij kunnen worden aangebracht of gewijzigd.

Onderdeel M, onder 2, onder f

Bij dit onderdeel is artikel 2, onderdeel 17, onder a, van bijlage II gewijzigd. Dit onderdeel betreft een van de eisen waaraan een andere antenne-installatie dan bedoeld in de onderdelen 15 en 16 van dat artikel moet voldoen om vergunningvrij te kunnen worden opgericht. Voorheen gold de eis dat de antenne-installatie achter de voorgevelrooilijn moest zijn geplaatst. Hierbij was echter miskend dat het mogelijk is dat de voorgevelrooilijn vóór de voorgevel van een gebouw ligt, zodat de desbetreffende eis vanuit het oogpunt van de welstand soms tot de onwenselijk geachte situatie kon leiden dat een antenne-installatie aan de voorgevel van een gebouw kon worden bevestigd. Gelet op de gehanteerde «voor-achterkantbenadering», waarin het vergunningvrije bouwen aan de voorzijde van gebouwen slechts beperkt is toegestaan, is nu de eis opgenomen dat de installatie achter het voorerfgebied moet zijn geplaatst. Dit betekent feitelijk dat de hier bedoelde antenne overal in achtererfgebied dan wel op of aan een hoofdgebouw of een bijbehorend bouwwerk mag worden gerealiseerd, mits deze is geplaatst op of aan een zijde van het bouwwerk dat niet grenst aan het voorerfgebied. Daarbij

gaat het om de antenne-installatie in zijn geheel. Indien de bevestiging van de antenne aan een gevelzijde is gelegen die niet grenst aan het voorerfgebied, maar de antenne, bijvoorbeeld in geval van een schotel-antenne, vervolgens boven het voorerfgebied uitsteekt, is niet aan de eis van dit artikelonderdeel voldaan.

Onderdeel M, onder 2, onder g

Bij dit onderdeel zijn enige wijzigingen aangebracht in artikel 2, onderdeel 18, onder b, van bijlage II. Dit artikelonderdeel heeft betrekking op vergunningvrije infrastructurele dan wel openbare bouwwerken, geen gebouw zijnde, ten behoeve van, kort samengevat, de beveiliging en regulering van diverse vormen van verkeer.

Wat betreft bouwwerken zoals flitspalen en trajectcontrolesystemen is in de praktijk de vraag gerezen of deze onder de reikwijdte van het artikelonderdeel vallen. Gelet op de aard van deze voorzieningen is er geen enkel beletsel voor het vergunningvrij oprichten van deze bouwwerken. Betoogd zou kunnen worden dat dergelijke bouwwerken als bouwwerk ten behoeve van het al in het artikelonderdeel genoemde motief «verkeersregeling» kunnen worden aangemerkt. Niet wordt echter uitgesloten geacht dat de rechter hierover anders zou oordelen. Teneinde elke onduidelijkheid hierover op voorhand te voorkomen, is thans in artikel 2, onderdeel 18, onder b, uitdrukkelijk bepaald dat het onderdeel mede betrekking heeft op bouwwerken, geen gebouw zijnde, ten behoeve van de handhaving van de verkeersregels.

Daarnaast is bij bouwwerken voor het opladen van accu's van voertuigen de beperking geschrapt dat het moet gaan om voertuigen die een elektromotor als hoofdmotor hebben.

Ten slotte is in dit artikelonderdeel verduidelijkt dat naast bouwwerken ten behoeve van tolheffing ook bouwwerken ten behoeve van het verschaffen van toegang tot het openbaar vervoer of openbaar vervoers-gebouwen onder de reikwijdte van het artikelonderdeel vallen. Hierbij moet in het bijzonder gedacht worden aan ov-toegangspoortjes die (al dan niet in combinatie met bijbehorende scheidingswanden) in stations-gebouwen staan ten behoeve van het in- en uitchecken van het vervoers-bewijs. De plaatsing van deze bouwwerken, die tevens geschiedt uit een oogpunt van sociale veiligheid, hangt samen met de overgang naar de OV-chipkaart als enig vervoerbewijs voor reizen met het openbaar vervoer. Ook voor deze bouwwerken geldt dat betoogd kan worden dat deze ook voorheen al onder de reikwijdte van dit artikelonderdeel vielen. Om onduidelijkheid hierover op voorhand te voorkomen is dit thans echter uitdrukkelijk bepaald.

In dit verband wordt erop gewezen dat de plaatsing van ov-chippoortjes gevolgen kan hebben voor de bereikbaarheid van stadsdelen aan weerszijden van een station, als de poortjes zijn geplaatst in een loopver-binding. Het stelsel van de Wegenwet biedt gemeenten echter het aangewezen instrumentarium om, ongeacht het vergunningvrij zijn van de ov-toegangspoortjes, zelfstandig de openbaarheid van wegen te waarborgen. Daarnaast kan het bestemmingsplan hierbij een rol spelen. Indien ov-toegangspoortjes alleen toegang verschaffen aan personen met een geldig vervoers- of ander toegangsbewijs, komt het openbare karakter van het gebruik in het stationsgebouw en de loopverbinding te vervallen. Indien een dergelijke gebruiksbeperking leidt tot een met het bestem-mingsplan strijdig gebruik, kan er op die grondslag handhavend worden opgetreden. Zo'n gebruiksbeperking behoeft overigens niet noodzakelij-kerwijs via ov-toegangspoortjes te ontstaan. Ook is denkbaar dat de

openbare toegankelijkheid door middel van de plaatsing van toegangsborden wordt gereguleerd, dat er een hekwerk wordt geplaatst of dat fysieke ingangcontrole plaatsvindt door conducteurs of bewakers. Het plaatsen van ov-toegangspoortjes zal overigens, hoewel vergunningsvrij, door de Nederlandse Spoorwegen altijd in overleg met betrokken gemeenten plaatsvinden.

Onderdeel M, onder 2, onder h

In onderdeel 21 vervalt de eis met betrekking tot de maximale bebouwingsoppervlakte. Het gaat hier om een restcategorie van heel kleinschalige bouwwerken, die niet zijn aan te merken als bijbehorend bouwwerk (gedacht kan worden aan een kleine bijenkorf, kippen- of konijnenren of losstaande brievenbus). Aan het stellen van een maximale oppervlakte voor dergelijke kleinschalige bouwwerken blijkt in de praktijk geen behoefte te bestaan. De bepaling zou in relatie tot de met dit besluit gewijzigde regeling voor het bepalen van de maximaal toelaatbare oppervlakte van bijbehorende bouwwerken ook vragen oproepen. Mede om die reden is besloten de maximale oppervlakte-eis in dit artikelonderdeel geheel te schrappen.

Onderdeel M, onder 2, onder i

Met de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, is het reeds mogelijk om zonder omgevingsvergunning een bijbehorend bouwwerk te bouwen voor de huisvesting in verband met mantelzorg. Met de toevoeging van onderdeel 22 wordt het mogelijk om ook een al bestaand bijbehorend bouwwerk (geheel of gedeeltelijk) te gebruiken en in te richten ten behoeve van huisvesting in verband met mantelzorg. Ook een bestaand (met omgevingsvergunning gebouwd) bijbehorend bouwwerk, dat in maatvoering en plaatsing niet voldoet aan de randvoorwaarden van een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk, kan met toepassing van dit onderdeel worden gebruikt voor huisvesting in verband met mantelzorg.

Uit de begripsomschrijving van «huisvesting in verband met mantelzorg» vloeit voort dat het alleen kan gaan om huisvesting in of bij een woning. Een gebruik als hier bedoeld kan dus alleen gevestigd worden in een woning of in een bouwwerk bij een woning. Dat kan bijvoorbeeld ook gaan om een dienstwoning waarbij een in een gebouw (mogelijk het op het perceel aanwezige hoofdgebouw) een ruimte wordt ingericht voor huisvesting in verband met mantelzorg.

Indien voor het kunnen gebruiken en inrichten van het bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg bouwwerkzaamheden nodig zijn, kunnen deze vergunningvrij plaatsvinden met toepassing van artikel 3, onderdeel 8, van bijlage II. Voorwaarde is wel dat aan de daar opgenomen randvoorwaarden wordt voldaan (geen verandering van de draagconstructie, geen verandering van de brandcompartimentering of beschermde subbrandcompartimentering, geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte en geen uitbreiding van het bouwvolume). Ook hier geldt dat ingeval de behoefte aan mantelzorg komt te vervallen, de eventueel aangebrachte bouwkundige voorzieningen (zoals sanitair en een keuken) voor zover deze niet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan of ten dienste staan van een gebruik dat niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan, dienen te worden verwijderd. Verwezen wordt in dit verband ook naar de toelichting bij artikel I, onderdeel M, onder 1, onder b, van dit besluit.

Onderdeel M, onder 3, onder a

Met deze wijziging is in de eerste plaats aan artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II, overeenkomstig artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, toegevoegd dat het ook kan gaan om een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk. Voor de achtergrond van het opnemen van dit element wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikelonderdeel. Ook voor de toegevoegde eis dat in het vergunningvrij op te richten bijbehorend bouwwerk, ingeval dat uit meer dan één bouwlaag bestaat, een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 uitsluitend mag zijn gelegen op de eerste bouwlaag, wordt verwezen naar de toelichting op de wijzigingen van artikel 2, onderdeel 3.

Verder is aan artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II overeenkomstig artikel 2, onderdeel 3, onder c, van bijlage II de eis toegevoegd dat het bijbehorend bouwwerk moet zijn gelegen op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. De achtergrond van het opnemen van deze eis in artikel 2, onderdeel 3, onder c, is dat ingeval een bijbehorend bouwwerk wordt opgericht op minder dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, het noodzakelijk is om, tenzij de gemeenteraad op grond van artikel 12, tweede lid, van de Woningwet heeft besloten dat voor het betrokken gebied of het betrokken bouwwerk geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn, het welstandsaspect preventief te beoordelen in het kader van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Bij het oprichten van een bijbehorend bouwwerk op grond van artikel 3, onderdeel 1, is die noodzaak niet anders. Deze eis dient daarom ook op bijbehorende bouwwerken als bedoeld in dat artikelonderdeel betrekking te hebben.

Daarnaast is aan artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II, overeenkomstig artikel 2, onderdeel 3, onder d, van bijlage II, de eis toegevoegd dat het op te richten bijbehorend bouwwerk niet mag worden voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte. Ook voor deze eis geldt dat het daaraan ten grondslag liggende motief – de noodzaak om een niet op de grond gelegen buitenruimte preventief te beoordelen op het aspect van de constructieve veiligheid – bij bijbehorende bouwwerken die op grond van artikel 3, onderdeel 1, mogen worden opgericht, niet anders is dan bij de bijbehorende bouwwerken, bedoeld in artikel 2, onderdeel 3.

Onderdeel M, onder 3, onder b

Deze wijziging houdt verband met de samenhang die er bestaat tussen de artikelen 3, onderdeel 3, en 2, onderdeel 4, van bijlage II bij het Bor. In laatstgenoemd onderdeel, dat betrekking heeft op het vergunningvrij bouwen van een dakkapel in het achterdakvlak of een niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak, is als eis gesteld dat een dakkapel als hiervoor bedoeld niet mag worden gebouwd bij, kort samengevat, niet-permanente bouwwerken of bouwwerken waar niet permanent mag worden gewoond. Deze beperking is opgenomen om te voorkomen dat, door het aanbrengen van een dakkapel, permanente bewoning in bijvoorbeeld een recreatief nachtverblijf zou worden gestimuleerd of dat een niet-permanent bedoelde situatie zou leiden tot een continuering van het gebruik op het moment dat dit niet langer meer zou zijn toegestaan. In artikel 3, onderdeel 3, dat zoals dat luidde voor dit wijzigingsbesluit uitsluitend betrekking had op het vergunningvrij bouwen van een dakkapel in het voordakvlak of een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak, is deze eis niet gesteld. Dit is nader toegelicht in de

nota van toelichting bij het Bor (Stb. 2010, 143, blz. 155–156). Volstaan wordt met een verwijzing hiernaar.

Als gevolg van het hierboven beschreven verschil in eisen tussen de artikelen 2, onderdeel 4, en 3, onderdeel 3, kon zich de ongerijmde situatie voordoen dat een dakkapel in het achterdakvlak van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2, onderdeel 4, onder f, niet vergunningvrij kon worden gebouwd, terwijl op hetzelfde bouwwerk op grond van artikel 3, onderdeel 3, wel vergunningvrij een dakkapel in het voordakvlak kon worden gebouwd. Met de onderhavige wijziging, waarbij de reikwijdte van artikel 3, onderdeel 3, is uitgebreid tot een dakkapel in het achterdakvlak van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2, onderdeel 4, onder f, is deze inconsistentie opgeheven.

Onderdeel M, onder 3, onder c

Bij dit onderdeel is in artikel 3, onderdeel 6, van bijlage II de beperking vervallen dat een op grond van dat artikelonderdeel vergunningvrij te realiseren silo als voeder- of mestsilo moet kunnen worden aangemerkt. Deze eis bleek in de praktijk onnodig beperkend. Thans heeft het artikelonderdeel op elke silo ten behoeve van agrarische bedrijfsvoering betrekking en kunnen er dus ook andersoortige opslagsilo's worden gebouwd.

Onderdeel M, onder 3, onder d

Bij dit onderdeel is artikel 3, onderdeel 7, van bijlage II verruimd. Niet langer zijn op grond van dit onderdeel alleen buisleidingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen vergunningvrij, maar alle buisleidingen die niet onder artikel 2, onderdeel 18, van bijlage II vallen. Deze groep omvat niet alleen buisleidingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen, maar ook buisleidingen die niet strekken ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, welke eis wordt genoemd in de aanhef van artikel 2, onderdeel 18. Er is geen reden om dergelijke buisleidingen niet onder de werking van artikel 3, onderdeel 7, te laten vallen.

Onderdeel M, onder 4

Met dit onderdeel zijn wijzigingen aangebracht in artikel 4 van bijlage II bij het Bor. In dit artikel worden de gevallen van planologisch strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo aangewezen, op grond waarvan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, een omgevingsvergunning kan worden verleend. Voor de hier genoemde gevallen geldt dat het bevoegd gezag, veelal het college van burgemeester en wethouders, met de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wabo, het besluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning moet voorbereiden. Voor de met het bestemmingsplan strijdige gevallen die niet onder artikel 4 vallen en evenmin met een binnen het bestemmingsplan voorziene mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen kunnen worden toegestaan, geldt dat de omgevingsvergunning met de uitgebreide voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.3 van de Wabo wordt voorbereid. In deze paragraaf wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) van toepassing verklaard.

Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat de in artikel 4 aangewezen gevallen weliswaar redactioneel in enkelvoud zijn gesteld, maar ook in meervoud kunnen worden toegepast. Dat betekent dat bijvoorbeeld

met toepassing van artikel 4, onderdeel 1, ook voor verschillende bijbehorende bouwwerken tegelijk een omgevingsvergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo.[16] Ook geldt dat de verscheidene onderdelen van artikel 4 in één omgevingsvergunning gecombineerd kunnen worden toegepast. Zo is het mogelijk om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, tegelijkertijd omgevingsvergunning te verlenen voor een bepaald gebruik, bedoeld in artikel 4, onderdeel 9, van een bestaand hoofdgebouw en voor de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk, bedoeld in artikel 4, onderdeel 1.[17]

Met het merendeel van de bij dit besluit doorgevoerde aanpassingen wordt de reikwijdte van artikel 4 op onderdelen vergroot, zodat meer aanvragen om een omgevingsvergunning met de reguliere voorbereidingsprocedure en daarmee dus sneller kunnen worden afgewikkeld. Voor gevallen die niet binnen de reikwijdte van artikel 4 vallen, wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd. Globaal beschouwd is dat laatste het geval voor de bouw van een nieuw hoofdgebouw of het realiseren van een nieuw gebruik op een bepaalde locatie. Voor uitbreidingen van en gebruikswijzigingen binnen al bestaande hoofdgebouwen en bijbehorende percelen geldt de hoofdlijn dat de reguliere voorbereidingsprocedure moet worden toegepast. Voor buiten de bebouwde kom gelden daarbij beperkende randvoorwaarden. Daarnaast worden nog enkele andere specifieke activiteiten in artikel 4 benoemd waarvoor de reguliere voorbereidingsprocedure moet worden toegepast.

De beslistermijn van de reguliere voorbereidingsprocedure bedraagt maximaal acht weken. Dat zal in de regel toereikend zijn om aanvragen af te wikkelen. In een enkel geval kan zich wellicht een situatie voordoen waarin het bevoegd gezag binnen die termijn nog geen afgeronde en uitgekristalliseerde afweging heeft kunnen maken omtrent de aanvaardbaarheid van de aangevraagde activiteit. Dat kon zich overigens ook voor deze aanpassingen van artikel 4 al voordoen. Voor dergelijke situaties biedt artikel 3.9, tweede lid, van de Wabo de mogelijkheid om de beslistermijn met zes weken te verlengen, tot een duur van veertien weken. Overigens wordt er in dit verband voor de goede orde op gewezen dat ingeval het bevoegd gezag de aanvrager krachtens artikel 4:5 van de Awb heeft verzocht de aanvraag aan te vullen, de beslistermijn op de aanvraag ingevolge artikel 4:15, eerste lid, van de Awb wordt opgeschort. Het vragen om aanvulling van de aanvraag gaat dus niet ten koste van de beslistermijn.

Een ander geval waarin het verlengen van de beslistermijn nodig kan zijn is de situatie waarin het een bouwplan betreft waarvoor een noodzaak bestaat om kosten te verhalen met vaststelling van een exploitatieplan. In dit verband wordt erop gewezen dat bij de wet pChw aan artikel 6.12, tweede lid, van de Wro een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo is toegevoegd. De praktijk leert dat de noodzaak tot kostenverhaal met een exploitatieplan zich slechts in een zeer beperkt aantal situaties voordoet. Als al kostenverhaal aan de orde is, wordt dit kostenverhaal meestal «anderszins verzekerd» als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, van de Wro, bijvoorbeeld omdat via een anterieure overeenkomst afspraken over kostenverhaal zijn vastgelegd. Indien binnen de beslistermijn het vereiste kostenverhaal niet is geregeld, komt de aanvraag in beginsel voor

---

[16] Verwezen wordt naar de uitspraak ABRvS 26 oktober 2011, nr. 201103159/1/H1, ECLI:NL:RVS:BU1640, TBR 2011/197.

[17] Verwezen wordt naar de uitspraak ABRvS 24 april 2013, nr. 201206706/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8456.

afwijzing in aanmerking. Indien het kostenverhaal immers niet is verzekerd, komt de financiering van de voor het project vereiste publieke voorzieningen in het geding, is de uitvoerbaarheid niet gegarandeerd en is het project niet in overeenstemming te achten met een goede ruimtelijke ordening. In plaats van een afwijzing binnen de gegeven beslistermijn, ligt het meer voor de hand dat in zo'n geval gebruik wordt gemaakt van de aanvullende mogelijkheden die artikel 4:15, tweede lid, van de Awb biedt om de beslistermijn op te schorten. Hierdoor komt meer tijd beschikbaar om alsnog een sluitende regeling te treffen voor het kostenverhaal. Voor het opschorten van de beslistermijn op die grondslag is wel instemming van de aanvrager vereist. Een aanvrager zal hier in de regel genoegen mee nemen, omdat een positief besluit op iets langere termijn de voorkeur zal genieten boven een weigering per ommegaande.

Het feit dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, betekent overigens niet dat er geen inspraakmogelijkheid kan worden ingebouwd. Indien een bevoegd gezag en een aanvrager dit wenselijk achten kan zowel voorafgaand aan als in de reguliere voorbereidingsprocedure actief de mogelijkheid worden gegeven tot het indienen van zienswijzen naar aanleiding van de aanvraag of een ontwerp-besluit. In overleg met een aanvrager kan ook tijdens het vooroverleg een ontwerp-aanvraag ter inzage worden gelegd, op basis waarvan een inspraakmogelijkheid wordt gegeven. Dit is een optimale vorm van participatie, gebaseerd op het gedachtegoed van de «sneller en beter» aanpak, waarbij in een vroeg stadium al inspraak kan worden geboden aan belanghebbenden. Al tijdens de planvorming en het vormgeven van de in te dienen aanvraag ontstaat zo een dialoog tussen de initiatiefnemer en belanghebbenden, die daarbij worden gefaciliteerd door het bevoegd gezag. Hiermee kan tijdswinst worden geboekt in de reguliere procedure en de daarop volgende rechtsbeschermingsprocedure. Ook is niet uitgesloten dat tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure zelf, ter invulling van de «informele» zienswijzeregeling uit artikel 4:8 van de Awb, de mogelijkheid van een zienswijze wordt gegeven. De wetgever laat vrij hoe deze vorm van inspraak wordt geboden. Denkbaar is dat inspraak wordt geboden aan personen waarvan op voorhand bekend is dat deze mogelijk bedenkingen hebben tegen een initiatief. Ook op basis van een ter inzage gelegde aanvraag kan een gelegenheid tot inspraak worden gegeven. Ook in deze gevallen kan zo nodig de beslistermijn worden verlengd of met instemming van de aanvrager, op grond van artikel 4:15, tweede lid, van de Awb, worden opgeschort.

De reguliere voorbereidingsprocedure biedt al met al, in overleg met de aanvrager, flexibele en snelle mogelijkheden voor inspraak door belanghebbenden. Deze inspraakmogelijkheden kunnen, voor zover deze nodig worden geacht, goed worden afgestemd op de aard en omvang van een project.

Onder de verruimde reikwijdte van artikel 4 zouden – in potentie – ook gevallen kunnen worden gebracht waarvoor, gelet op de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, de verplichting zou bestaan tot het maken van een milieueffectrapport (hierna: Mer). Om die reden is bij dit besluit in artikel 5, zesde lid (nieuw), van bijlage II in een uitzonderingsbepaling voorzien voor mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige activiteiten. In dit verband wordt verder volstaan met een verwijzing naar artikel I, onderdeel M, onder 6, onder d, alsmede de toelichting daarop.

In relatie tot de verruimde reikwijdte van artikel 4 is bij de toelichting op artikel I, onderdelen C en D, al aan de orde geweest dat op grond van artikel 2.8 (nieuw) van het Bor op sommige onderdelen van artikel 4, zoals bij dit besluit gewijzigd, de verplichting van toepassing is geworden om

de gevolgen voor de luchtkwaliteit van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd te beoordelen. Volstaan wordt eveneens met een verwijzing hiernaar.

In het navolgende wordt dieper ingegaan op de diverse wijzigingen in artikel 4.

Onderdeel M, onder 4, onder a

Met de in dit onderdeel opgenomen wijziging van de aanhef van artikel 4, is verduidelijkt dat het in dat artikel gaat om mogelijkheden om een omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, te weten het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of ander planologisch kader. Dit volgt ook al indirect uit de al in artikel 4, aanhef, opgenomen verwijzing naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, maar ter vergroting van de leesbaarheid is het wenselijk om dit in artikel 4, aanhef, uitdrukkelijk te vermelden.

Onderdeel M, onder 4, onder b

Bij dit onderdeel is artikel 4, onderdeel 1, in zijn geheel geherformuleerd. Hierbij is het artikelonderdeel in de eerste plaats redactioneel vereenvoudigd, wat betreft het daarin gemaakte onderscheid tussen bijbehorende bouwwerken binnen en buiten de bebouwde kom. Verder is artikel 4, onderdeel 1, onder b, onderdeel 3°, vervallen, op grond waarvan voor een bijbehorend bouwwerk buiten de bebouwde kom, om voor de verlening van een omgevingsvergunning op grond van artikel 4 in aanmerking te komen, moest worden voldaan aan de eis dat het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitend terrein voor meer dan 50% wordt bebouwd, dan wel dat de oppervlakte die op grond van het bestemmingsplan of de beheersverordening voor bebouwing in aanmerking komt voor meer dan 50% wordt overschreden. Deze eis is vervallen, om de regeling eenvoudiger toepasbaar te maken. Het vergde veelal een lastige berekening om na te gaan in hoeverre aan deze normen werd voldaan. De randvoorwaarde dat een te bouwen bijbehorend bouwwerk geen grotere oppervlakte mag hebben dan 150 m^2, is toereikend om de mogelijkheden van de artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, en daarmee de toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, af te bakenen.

Ten slotte is ook in dit onderdeel expliciet gemaakt dat hiermee eveneens een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk mogelijk kan worden gemaakt. De reden voor deze explicitering is al toegelicht bij artikel I, onderdeel M, onder 2, onder c, van dit besluit (onder het kopje «Bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan»).

Onderdeel M, onder 4, onder c

Aan artikel 4, onderdeel 3, is toegevoegd dat het onderdeel ook betrekking kan hebben op een gedeelte van een bouwwerk, geen gebouw zijnde. Hiermee wordt beoogd de bedoeling te verduidelijken dat bij een bouwwerk dat slechts gedeeltelijk in strijd is met het bestemmingsplan, uitsluitend dat gedeelte aan de in dit onderdeel genoemde randvoorwaarden moet voldoen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in recente jurisprudentie een andere uitleg ontwikkeld.[18] Van deze uitleg wordt met deze wijziging afstand genomen.

[18] Zie ABRvS 24 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:485 en ABRvS 31 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2692.

Onderdeel M, onder 4, onder d

Ter voorkoming van misverstanden over de vraag of bouwdelen van ondergeschikte aard onder de reikwijdte van artikel 4 vallen, is in artikel 4, onderdeel 4, expliciet tot uitdrukking gebracht dat dit het geval is. Bij bouwdelen van ondergeschikte aard kan bijvoorbeeld worden gedacht aan liftopbouwen, schoorstenen, ventilatiekanalen, airco-units, luchtbehandelingsinstallaties, glazenwassersinstallaties, brandtrappen of bouwwerken die samenhangen met installaties binnen een gebouw.

Onderdeel M, onder 4, onder e

Bij deze wijziging is de bestaande tekst van artikel 4, onderdeel 8, vervallen. Deze wijziging houdt verband met de toevoeging van een nieuw onderdeel 11 aan artikel 4 (zie onderdeel M, onder 4, onder g). De gevallen die voorheen onder artikel 4, onderdeel 8, vielen, zijn opgegaan in het nieuwe onderdeel 11. Volstaan wordt met een verwijzing naar de toelichting bij dat artikelonderdeel.

In het vrijgekomen onderdeel 8 is een nieuwe activiteit toegevoegd. Het gaat om het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied. Het kan bijvoorbeeld gaan om het toevoegen van een aantal parkeerplaatsen in een groenstrook, het verleggen van trottoirs of het aanbrengen van groenvoorzieningen. Een herinrichting van openbaar gebied vindt vaak ook plaats in samenhang met het bouwen van een vergunningvrij bouwwerk, zoals vuilcontainers, sport- of speeltoestellen en straatmeubilair. Bij het beantwoorden van de vraag of er al dan niet sprake is van een ingrijpende herinrichting van openbaar gebied, zullen onder andere moeten worden betrokken de te verwachten gevolgen van de herinrichting voor omwonenden en gebruikers van het desbetreffende gebied.

Onderdeel M, onder 4, onder f

Met deze wijziging is artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II opnieuw vastgesteld. De wijziging heeft betrekking op de mogelijkheid om aan bestaande gebouwen (al dan niet tijdelijk) een andere functie te geven. Onder meer door het laten vervallen van de beperking dat de oppervlakte niet meer dan 1.500 m^2 mag bedragen, kunnen meer aanvragen om een omgevingsvergunning voor dergelijke gebruikswijzigingen met de reguliere procedure worden afgewikkeld. Gezien in samenhang met de in artikel I, onderdeel M, onder 6, onder a, opgenomen wijziging van artikel 5, eerste lid, van bijlage II, ingevolge waarvan het bij de toepassing van dit onderdeel van artikel 4 niet langer een belemmering vormt dat het aantal woningen toeneemt, wordt op deze wijze onder meer voorzien in de behoefte om snel een besluit te kunnen nemen over de toelaatbaarheid van (al dan niet tijdelijke) bewoning van leegstaande (kantoor)gebouwen, bijvoorbeeld met het oog op het tegengaan van kraken. Dergelijke gebouwen hebben veelal een grotere oppervlakte dan hiervoor genoemd. Met deze wijziging wordt uitvoering gegeven aan de motie Linhard c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 38).

Voor gebouwen die gelegen zijn buiten de bebouwde kom zijn de mogelijkheden om een ander gebruik toe te staan beperkt tot een logiesfunctie voor werknemers. Onder logiesfunctie wordt in dit verband hetzelfde verstaan als in artikel 1.1, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012. Ten behoeve van het bieden van logies (tijdelijk onderdak) voor werknemers is de specifieke mogelijkheid gegeven om ook buiten de bebouwde kom, door middel van het verlenen van een omgevingsver-

gunning met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, een gebruikswijziging van een bestaand gebouw toe te staan.

In artikel 4, onderdeel 9, zijn verder enige redactionele aanpassingen doorgevoerd teneinde toepassingsmogelijkheden van dit artikelonderdeel waarover in de praktijk misverstanden kunnen bestaan, te verduidelijken.

Zo is in het artikelonderdeel expliciet tot uitdrukking gebracht dat onder de reikwijdte van het artikelonderdeel niet alleen valt het desbetreffende bouwwerk, maar ook het daarbij aansluitend terrein. Anders zou de ongerijmde situatie kunnen ontstaan dat een bouwwerk na de gebruikswijziging feitelijk onbruikbaar is, omdat het aansluitend terrein niet ten behoeve van het bouwwerk mag worden gebruikt, waardoor bijvoorbeeld de toegang tot het bouwwerk wordt verhinderd. Met bovengenoemde wijziging wordt buiten twijfel gesteld dat het aansluitend terrein onder de reikwijdte van het artikelonderdeel valt.

Verder is de zinsnede «inpandige bouwactiviteiten» vervangen door «bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten». De zinsnede »inpandige bouwactiviteiten» wekte ten onrechte de suggestie dat elke bouwactiviteit die leidt tot de verandering van het uiterlijk van het bouwwerk, zoals bijvoorbeeld het wijzigen van de gevelindeling, buiten de reikwijdte van het artikelonderdeel valt. Dat is echter alleen het geval voor zover het betreft bouwactiviteiten die tevens de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume doen vergroten. Met bovengenoemde wijziging is dat verduidelijkt.

Verwezen wordt hier tot slot naar artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor, dat bij dit besluit is toegevoegd. Hierin is een beperking opgenomen voor de toepassingsmogelijkheden van artikel 4, onderdelen 9 en 11, voor activiteiten waarvoor (kort samengevat) de mogelijkheid bestaat dat een milieueffectrapport dient te worden gemaakt. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de toelichting bij artikel I, onderdeel M, onder 6, onder d.

Onderdeel M, onder 4, onder g

Deze wijziging voorziet in de toevoeging van een nieuw onderdeel 11 aan artikel 4, op grond waarvan voor vergunningverlening op basis van dat artikel eveneens in aanmerking komt ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar. De toevoeging van deze nieuwe, algemene categorie is al aangekondigd in de memorie van toelichting bij de wet pChw (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 35) en strekt tot het flexibeler maken van de mogelijkheden voor tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening. Het feit dat het hier gaat om *ander* gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, houdt in dat voor een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor gebruik dat wel is genoemd in een van die onderdelen, het desbetreffende onderdeel, en niet onderdeel 11, de grondslag voor vergunningverlening dient te zijn. Zo kan een omgevingsvergunning voor een met het bestemmingsplan strijdig bijbehorend bouwwerk ingevolge artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo worden verleend. Dat geldt ook indien het gaat om een vergunning voor de tijdelijke aanwezigheid van het betrokken bijbehorend bouwwerk, ook indien het een tijdsbeloop betreft van meer dan tien jaar. Indien het een planologisch strijdig gebruik betreft dat niet is genoemd in de onderdelen 1 tot en met 10, kan voor een tijdelijk gebruik met een duur van maximaal tien jaar, de vergunning ingevolge artikel 4, onderdeel 11,

van bijlage II verleend worden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo. Zo kan bijvoorbeeld het tijdelijk plaatsen van een (nood)gebouw ten behoeve van een tijdelijke winkelvestiging, binnen gronden met een agrarische bestemming, via deze grondslag plaatsvinden. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het tijdelijk inrichten van voor agrarische doeleinden bestemde gronden ten behoeve van parkeerplaatsen.

Zoals al bij artikel I, onderdeel J, van dit besluit, in het kader van de wijziging van artikel 5.18 van het Bor toegelicht, dient bij het verlenen van de vergunning aannemelijk te zijn dat de activiteit na de in de vergunning gestelde termijn daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd. Daarvoor is relevant dat het feitelijk mogelijk is dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd.

De in de vergunning gestelde termijn op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, kan maximaal tien jaar bedragen. Indien een vergunning voor een langere tijdsduur moet worden verleend, kan (behoudens de mogelijkheden met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° en 2°, van de Wabo), slechts met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, vergunning worden verleend. De termijn in de vergunning kan worden verlengd, of er kan opnieuw voor dezelfde activiteit vergunning worden verleend, mits de totale tijdsduur van tien jaar niet wordt overschreden. Op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, kan dus niet telkens opnieuw voor een duur van tien jaar vergunning worden verleend.

Verwezen wordt hier tot slot naar artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor, dat bij dit besluit is toegevoegd. Hierin is een beperking opgenomen voor de toepassingsmogelijkheden van artikel 4, onderdelen 9 en 11, voor activiteiten waarvoor (kort samengevat) de mogelijkheid bestaat dat een milieueffectrapport dient te worden gemaakt. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de toelichting bij artikel I, onderdeel M, onder 6, onder d.

Onderdeel M, onder 5

De wijziging die in artikel 4a, tweede lid, onderdeel b, is aangebracht leidt ertoe dat artikel 2, onderdeel 3, niet meer van toepassing is in door het Rijk aangewezen beschermde stads- of dorpsgezichten. Als onderdeel van de afspraken die met de VNG en de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag zijn gemaakt, is daarmee de mogelijkheid om op grond van artikel 2 vergunningvrij bijbehorende bouwwerken te bouwen in achtererfgebied in rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten komen te vervallen. In de beschermde gezichten blijft het alleen mogelijk om op grond van artikel 3, zonder omgevingsvergunning voor het bouwen, een bijbehorend bouwwerk te bouwen in het deel van het achtererfgebied dat zich recht bevindt achter het hoofdgebouw. Op het zijerf blijft de omgevingsvergunningplicht voor het bouwen bestaan, zodat een preventieve toetsing aan het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand zullen blijven plaatsvinden.

Onderdeel M, onder 6, onder a

Dit onderdeel maakt het mogelijk dat bij de toepassing van de artikelen 2, onderdelen 3 en 22, 3, onderdeel 1, en 4, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg, alsmede van artikel 4, onderdelen 9 en 11 (afwijkend gebruik in bestaande gebouwen respectievelijk «ander» gebruik voor een termijn van ten hoogste tien jaar), wordt afgeweken van het in artikel 5, eerste lid, neergelegde uitgangspunt dat bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 van de bijlage het aantal

woningen gelijk moet blijven. Dit element vormt het – noodzakelijke – sluitstuk in het streven om de mogelijkheden voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan of de beheersverordening flexibeler te maken, dit mede in verband met de door de praktijk breed gedragen wens om het realiseren van mantelzorgwoningen en het ombouwen van leegstaande kantoren tot woningen te vergemakkelijken. In dit verband wordt erop gewezen dat vanwege de mogelijkheid dat, als gevolg van de onderhavige wijziging, het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo nu ook tot gevolg kan hebben dat het aantal woningen kan toenemen, daarmee met de grenswaarden uit de Wet geluidhinder rekening dient te worden gehouden. Met het oog hierop is in artikel 2.2.2 van de wet pChw, zoals nadien gewijzigd bij de al in paragraaf 1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting genoemde wijzigingswet pChw, de Wet geluidhinder gewijzigd.

Onderdeel M, onder 6, onder b

Bij dit onderdeel is aan artikel 5, derde lid, van bijlage II een onderdeel c toegevoegd. Artikel 5, derde lid, zondert de mogelijkheid om op grond van artikel 2, onderdeel 3, van de bijlage vergunningvrij bijbehorende bouwwerken te bouwen in een aantal gevallen uit. Deze gevallen betreffen situaties waarin het vanwege het belang van de externe veiligheid onwenselijk is dat ter plaatse in strijd met de planologische regelgeving bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd.

De nieuwe situatie die met het oog op het hiervoor genoemde belang wordt toegevoegd is het geval waarin het desbetreffende bijbehorend bouwwerk is voorzien in een gebied dat is gelegen binnen een op dat bouwwerk van toepassing zijnde afstand als bedoeld in artikel 3.12, 3.18, 3.28, 3.30a, 4.3, 4.4, 4.5, 4.5a, 4.5b, 4.77 of 4.81 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In die artikelen zijn afstanden voorgeschreven die in acht moeten worden genomen tussen bepaalde installaties of opslagvoorzieningen waar met stoffen wordt gewerkt die een veiligheidsrisico voor de omgeving met zich kunnen brengen, ten opzichte van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten. Onder bovengenoemde voorzieningen en installaties vallen onder andere een gasdrukmeet- en regelstation en een opslagtank met propaan of propeen. De voorgeschreven afstanden zijn afhankelijk van de aard en omvang van de desbetreffende installatie of voorziening en variëren tussen de 1 en 50 meter.

Onderdeel M, onder 6, onder c

Bij dit onderdeel is artikel 5, vijfde lid, van bijlage II gewijzigd. Als gevolg van deze wijziging is dit artikellid niet langer van toepassing op artikel 2, onderdeel 1, van bijlage II, op grond waarvan gewoon onderhoud van een bouwwerk omgevingsvergunningvrij is mits aan een aantal nader omschreven eisen wordt voldaan. Achtergrond hiervan is het volgende.

Op grond van artikel 3, onderdeel 8, is, mits aan een aantal nader omschreven eisen wordt voldaan, geen omgevingsvergunning voor het bouwen vereist voor een verandering van een bouwwerk. Artikel 5, vijfde lid (oud), een zogeheten «anti-shop» bepaling, bepaalde dat artikel 3, onderdeel 8, echter niet van toepassing is op een activiteit die tevens een activiteit is als bedoeld in artikel 2 of 3, onderdelen 1 tot en met 7, maar niet voldoet aan de in die artikelen ten aanzien van die activiteit gestelde eisen. Dit had tot gevolg dat indien sprake is van gewoon onderhoud van een bouwwerk waarbij de detaillering, profilering of vormgeving wijzigde, de route naar artikel 3, onderdeel 8, van de bijlage was afgesneden. Dit

was, in aanmerking genomen de activiteiten waarom het hier kan gaan, een onnodige beperking. Deze beperking is met de onderhavige wijziging van artikel 5, vijfde lid, opgeheven.

Onderdeel M, onder 6, onder d

Bij dit onderdeel is aan artikel 5 een nieuw zesde lid toegevoegd. Hierin worden van de toepassing van artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II bij het Bor, zoals bij dit besluit gewijzigd, bepaalde activiteiten uitgezonderd. De strekking van artikel 5, zesde lid, is dat als een activiteit daaronder valt, op de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan ten behoeve van die activiteit, niet de reguliere voorbereidingsprocedure maar de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Er is dan sprake van een geval waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan kan worden verleend.

De uitgezonderde activiteiten zijn de activiteiten, bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. Dit zijn zowel de mer-plichtige als de mer-beoordelingsplichtige activiteiten in kolom 1 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer. Bij het formuleren van deze uitzonderingsbepaling is geabstraheerd van de vraag of het ook gaat om een aangewezen geval waarin de mer-plicht of de mer-beoordelingsplicht geldt alsmede om een aangewezen besluit. Dit is geregeld in de kolommen 2 en 4 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer. Ook is ingeval van een mer-beoordelingsplicht geabstraheerd van de vraag of het bevoegd gezag ook feitelijk heeft besloten dat een MER moet worden gemaakt. Hiermee wordt voor de uitvoeringspraktijk een duidelijk criterium geboden om te bepalen of artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II al dan niet van toepassing is.

Onderdeel M, onder 7

Bij deze wijziging is artikel 6 van bijlage II in zijn geheel geherformuleerd, waarbij onderdeel a (oud) is uitgebreid en onderdeel b is komen te vervallen.

Artikel 6 geeft een specifieke regeling voor het bepalen van het achtererfgebied op een perceel als daar, naast het als hoofdgebouw aan te merken gebouw, meer gebouwen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming, of als naast een hoofdgebouw dat geen woning is nog één of meer woningen aanwezig zijn. Voor laatstgenoemde situatie was al een uitzondering van toepassing voor de bepaling van het achtererfgebied (artikel 6, onderdeel a (oud)). Nu is deze regeling uitgebreid naar de situatie waarin, naast het hoofdgebouw, meer gebouwen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming. Het gaat bijvoorbeeld om defensieterreinen, bedrijfsterreinen en zorgcomplexen.

Met de nu doorgevoerde wijziging wordt bereikt dat als een van bovengenoemde situaties zich voordoet, het achtererfgebied wordt bepaald door het hoofdgebouw, de woning of een van de andere hiervoor bedoelde gebouwen waarvan de voorkant het dichtst is gelegen bij het openbaar toegankelijk gebied. Artikel 6 leidt ertoe dat het achtererfgebied op een perceel zo groot mogelijk is, in ieder geval groter dan wanneer in situaties als in artikel 6 bedoeld, op een perceel een verder van openbaar toegankelijk gebied verwijderd gebouw maatgevend voor het achtererfgebied zou zijn. Overigens moet ervan worden uitgegaan dat ook als er meer gebouwen op een perceel zijn gelegen, altijd één van die gebouwen

als hoofdgebouw is aan te merken. Hoe in dat verband de eis moet worden uitgelegd dat het moet gaan om het gebouw dat het belangrijkst is voor de bestemming – verwezen wordt naar de begripsomschrijving van hoofdgebouw in artikel 1, eerste lid, van de bijlage – zal van geval tot geval verschillen. De functie van een gebouw zal hiervoor, gelet op de geldende bestemming, doorslaggevend zijn. Indien er meer gebouwen zijn met gelijkwaardige functies kan een aanknopingspunt gevonden worden in de omvang van het gebouw (het grootste gebouw is in dat geval het hoofdgebouw) of het aantal personen dat in een gebouw werkzaam is of verblijft (het gebouw met de meeste personen is het hoofdgebouw).

Artikel 6 zal bij de hier bedoelde complexen met meerdere gebouwen, als het gaat om het vergunningvrij kunnen bouwen van bijbehorende bouwwerken, vooral betekenis hebben voor de toepassing van artikel 3, onderdeel 1, van de bijlage. Meestal is naast het hoofdgebouw al een oppervlakte van meer dan 150 m^2 aan bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied aanwezig, zodat de mogelijkheden om te bouwen op grond van artikel 2, onderdeel 3, opgesoupeerd zullen zijn.

Artikel 6, onderdeel b (oud), regelde dat in een situatie waarin naast een hoofdgebouw tevens één of meer woningen op een perceel aanwezig zijn, deze voor de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, onder a, van bijlage II tevens als hoofdgebouw werden aangemerkt. Dat betekende dat rondom die woningen, mits aan de overige eisen van artikel 2, onderdeel 3, werd voldaan, gebruik kon worden gemaakt van de bouwmogelijkheden direct grenzend aan het hoofdgebouw (in dat geval dus de woning) in artikel 2, onderdeel 3, onder a. Het ging in deze situatie veelal om bedrijfswoningen of dienstwoningen. In de nieuwe berekeningswijze voor de maximale oppervlakte aan vergunningvrije bouwwerken wordt gerekend met een maximum aan toegestane m^2 per perceel, waarbij er geen afzonderlijk maximum meer geldt voor bijbehorende bouwwerken binnen een zone direct rondom hoofdgebouwen. In dit systeem is de regeling van artikel 6, onderdeel b (oud), niet meer inpasbaar. Dit onderdeel is daarom vervallen.

Wel is in artikel I, onderdeel M, onder 8, aan artikel 7 van de bijlage een lid toegevoegd waarin een specifieke mogelijkheid wordt gecreëerd voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken voor huisvesting in verband met mantelzorg waarop de nieuwe oppervlakteberekening in artikel 2, onderdeel 3, onder f, van de bijlage niet van toepassing is. Deze mogelijkheid is in de praktijk vooral van belang voor de hier bedoelde percelen waarop al een bedrijfs- of dienstwoning naast bedrijfsgebouwen aanwezig is. Verwezen wordt naar de toelichting bij deze wijziging.

Onderdeel M, onder 8

Met deze wijziging zijn in artikel 7 in de eerste plaats enige wetstechnische wijzigingen aangebracht die samenhangen met de wijzigingen in artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II bij het Bor.

Daarnaast is een lid toegevoegd waarin uitwerking is gegeven aan de motie Bisschop en Van Veldhoven (Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 196), waarin is verzocht, om ten opzichte van het in het kader van de voorhangprocedure gepubliceerde ontwerp van dit besluit, de mogelijkheden voor het creëren van mantelzorgwoningen in het buitengebied te verruimen.

In de motie is aangegeven om bij de uitwerking in ieder geval de afstand tot het hoofdgebouw, de hoogte van het bouwwerk en de eisen met betrekking tot het dak te betrekken. Onder meer in samenspraak met leveranciers van mobiele mantelzorgvoorzieningen is vastgesteld dat de

randvoorwaarden met betrekking tot dakvorm, hoogte en afstand tot het hoofdgebouw, zoals die worden gesteld aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken in artikel 2, onderdeel 3, van de bijlage, niet belemmerend zijn voor het kunnen plaatsen van mantelzorgvoorzieningen. Deze randvoorwaarden zijn juist gesteld om ruimtelijke kwaliteit te kunnen waarborgen. In het buitengebied, op percelen waar in de regel al de nodige oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken aanwezig is, zal vooral die aanwezige oppervlakte de mogelijkheden beperken voor het vergunningvrij kunnen toevoegen van een mantelzorgvoorziening. Om daar op in te spelen is, met de toevoeging van het tweede lid van artikel 7, geregeld dat artikel 2, onderdeel 3, onder f, buiten toepassing blijft voor een geheel of in delen verplaatsbare mantelzorgvoorziening. Het buiten toepassing blijven van het genoemde onderdeel leidt ertoe dat er voor het in het achtererfgebied plaatsen van een verplaatsbare mantelzorgvoorziening in het geheel geen randvoorwaarde geldt met betrekking tot de toelaatbare bebouwingsoppervlakte. Ook een al aanwezige geheel of in delen verplaatsbare mantelzorgvoorziening, blijft buiten beschouwing voor de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, onder f, bij de vraag of nog een ander bijbehorend bouwwerk in het achtererfgebied kan worden gebouwd. Als voorwaarde geldt wel dat het gaat om een bijbehorend bouwwerk dat geheel of in delen kan worden verplaatst (woonunit, woonwagen of andersoortig verplaatsbaar gebouw), de oppervlakte van het bouwwerk niet meer bedraagt dan 100 m^2 en het gaat om een perceel buiten de bebouwde kom. Vanwege de definiëring van «huisvesting in verband met mantelzorg» kan een hier bedoelde verplaatsbare mantelzorgvoorziening alleen worden geplaatst bij een (dienst)woning en slechts bewoond worden door één huishouden van maximaal twee personen, van wie ten minste één persoon mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning.

Onderdeel M, onder 9

Met deze wijziging is het overgangsrecht in artikel 8 van bijlage II bij het Bor gewijzigd. Hierop is in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze nota van toelichting al ingegaan. Volstaan wordt met een verwijzing hiernaar.

Artikel II (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening)

Onderdelen A, B en C

De wijzigingen van het Barro in de onderdelen A, B en C houden verband met de wet pChw, waarbij artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo is vervallen. Dat artikellid regelde de figuur van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking. Deze afzonderlijke wettelijke figuur is vervangen door een nieuw onderdeel 11 in artikel 4 van bijlage II bij het Bor (zie artikel I, onderdeel M, onder 4, onder g). Dit nieuwe onderdeel maakt het mogelijk dat voor ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10 van artikel 4 voor een termijn van ten hoogste tien jaar met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure een omgevingsvergunning wordt verleend op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo. Met de onderhavige wijzigingen is een drietal verwijzingen naar artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo in het Barro aangepast aan de nieuwe systematiek.

Onderdeel D

De wijziging van artikel 2.7.4 van het Barro houdt verband met de wijzigingen ten aanzien van tijdelijke bouwwerken in artikel 5.16 van het Bor (zie artikel I, onderdeel H). Met de wijziging wordt de verwijzing naar tijdelijke bouwwerken in artikel 2.7.4 van het Barro geschrapt. In plaats daarvan wordt de mogelijkheid geboden om met een omgevingsvergunning tijdelijk – voor een termijn van ten hoogste vijf jaar – van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een reserveringsgebied af te wijken. Hiermee kunnen, evenals in de oude situatie het geval was, voor een termijn van vijf jaar bouwwerken worden gerealiseerd in een reserveringsgebied.

De reserveringsgebieden zijn bedoeld om te voorkomen dat gronden, waarvoor plannen bestaan voor toekomstige verbreding of aanleg van infrastructuur, daarvoor minder geschikt worden. Door de komst van nieuwe bouwwerken in een reserveringszone te beperken tot bouwwerken die slechts vijf jaar ter plaatse kunnen blijven staan, blijft de belemmering van dat bouwwerk voor de aanleg van nieuwe infrastructuur beperkt. Voorafgaand aan een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning tot afwijking van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een reserveringsgebied, zal dan steeds voldoende duidelijkheid bestaan over de locatie en realisatietermijn van het infrastructuurproject. De belangen van de aanpassing van de infrastructuur kunnen daarmee goed in de planologische besluitvorming worden betrokken.

Bouwwerken die al zijn toegestaan op grond van een ten tijde van de aanwijzing van het reserveringsgebied geldend bestemmingsplan en bouwwerken die vergunningvrij kunnen worden gerealiseerd of waarvoor een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo kan worden verleend voor gevallen anders dan bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Bor, blijven op grond van artikel 2.7.4 van het Barro toegestaan.

Onderdelen E, F en G

De wijzigingen van het Barro in deze onderdelen houden verband met het bij dit besluit aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor toegevoegde nieuwe onderdeel 11 (zie artikel I, onderdeel M, onder 4, onder g). Dit onderdeel maakt het mogelijk dat op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo met toepassing van de reguliere procedure een omgevingsvergunning kan worden verleend om tijdelijk van het bestemmingsplan af te wijken voor een termijn van ten hoogste tien jaar. Voorheen gold hiervoor een termijn van maximaal 5 jaar en was op de beslissing op de aanvraag voor een dergelijke omgevingsvergunning artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo, en daarmee de uitgebreide voorbereidingsprocedure, van toepassing. De onderhavige wijzigingen van het Barro maken het mogelijk dat provincies ten behoeve van de bescherming van de ecologische hoofdstructuur en de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarden regels in medebewind stellen over omgevingsvergunningen waarbij tijdelijk van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Voor een effectieve bescherming van de waarden van de ecologische hoofdstructuur en de erfgoederen kan hieraan behoefte bestaan – gelet op de verruimde termijn voor tijdelijke afwijkingen. Daarnaast kunnen de provincies ook regels stellen ten aanzien van de andere gevallen waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. Wanneer provincies de verantwoordelijkheid hebben voor de bescherming van de ecologische hoofdstructuur en de erfgoederen en met het oog daarop regels kunnen stellen omtrent de inhoud van

bestemmingsplannen, dan dienen die regels uit de aard der zaak ook gesteld te kunnen worden voor alle («buitenplanse») omgevingsvergunningen waarmee van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

Artikelen III en IV (Besluit externe veiligheid buisleidingen en Besluit externe veiligheid inrichtingen)

Bij deze artikelen zijn verwijzingen in het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Bevi naar artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo vervallen. Achtergrond hiervan is het vervallen van dat artikellid bij de wet pChw. In dat artikellid was de figuur van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking geregeld. Deze afzonderlijke wettelijke figuur is vervangen door een nieuw onderdeel 11 in artikel 4 van bijlage II bij het Bor (zie artikel I, onderdeel M, onder 4, onder g). Dit nieuwe onderdeel maakt het mogelijk dat voor ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10 van artikel 4 voor een termijn van ten hoogste tien jaar met toepassing van de reguliere procedure een omgevingsvergunning wordt verleend op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo. Nu de hier bedoelde artikelen van het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Bevi al een verwijzing bevatten naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, hoeft in verband met het vervallen van de verwijzing naar artikel 2.12, tweede lid, van die wet niet in een vervangende verwijzing te worden voorzien.

Artikel V (Besluit geluidhinder)

Bij dit onderdeel is artikel 4.2 van het Besluit geluidhinder gewijzigd. In dit artikel is bepaald in welke gevallen bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning tot afwijking van een bestemmingsplan de op grond van het Besluit geluidhinder geldende grenswaarden in zones langs spoorwegen in acht moeten worden genomen. Voor zones rond industrieterreinen en langs wegen is dit geregeld in de Wet geluidhinder. Met het oog op de in de wet pChw opgenomen wijzigingen van de Wabo waaraan bij dit besluit nadere uitwerking is gegeven, zijn de desbetreffende bepalingen van de Wet geluidhinder al gewijzigd bij de wet pChw, zoals gewijzigd bij de al in paragraaf 1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting genoemde wijzigingswet pChw. Voor zones langs spoorwegen dienen dezelfde wijzigingen te gelden als voor de zones rond industrieterreinen en langs wegen. Artikel V voorziet hierin. Voor de toelichting op deze bepaling wordt verder verwezen naar de wetsgeschiedenis bij het artikelonderdeel van de wijzigingswet wet pChw met betrekking tot de bepalingen van de Wet geluidhinder over zones rond industrieterreinen en langs wegen (Kamerstukken II 2013/14, 33 919, nr. 3, blz. 16, en nr. 6, blz. 3).

Artikel VI (Besluit milieueffectrapportage)

Bij dit artikel is onderdeel e van de in onderdeel A, onder 1, van de bijlage bij het Besluit mer opgenomen begripsomschrijving van «plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening» gewijzigd. In onderdeel e was als zodanig plan mede aangewezen een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, of het tweede lid van dat artikel, van de Wabo. Zoals al eerder opgemerkt, is artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo echter bij de wet pChw vervallen. In dat artikellid was de figuur van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking geregeld. Deze afzonderlijke wettelijke figuur is vervangen door een nieuw onderdeel 11 in artikel 4 van bijlage II bij het Bor (zie artikel I, onderdeel M, onder 4, onder g). Dit

nieuwe onderdeel maakt het mogelijk dat voor ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10 van artikel 4 voor een termijn van ten hoogste tien jaar met toepassing van de reguliere procedure een omgevingsvergunning wordt verleend op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo. Voor omgevingsvergunningen voor tijdelijke planologische afwijkingen van een langere duur dan tien jaar vormt artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo de grondslag. Dit betekent dat op de beslissing op een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Vanwege deze wijzigingen is in onderdeel e van bovengenoemde begripsomschrijving de verwijzing naar artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo vervallen. In een vervangende verwijzing naar artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Bor is niet voorzien. Dit hangt samen met de wijze waarop in artikel 5, zesde lid, van die bijlage, dat bij dit besluit aan artikel 5 is toegevoegd, rekening is gehouden met de mogelijkheid dat onder dat onderdeel, alsmede onderdeel 9 van artikel 4 van de bijlage, activiteiten vallen waarvoor een MER moet worden gemaakt. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de toelichting op artikel 5, zesde lid (zie artikel I, onderdeel M, onder 6, onder d).

Artikel VII (Besluit ruimtelijke ordening)

Onderdeel A

Bij dit artikelonderdeel is uitvoering gegeven aan artikel 3.37, tweede lid, van de Wro. Dit artikellid is bij de wet pChw aan artikel 3.37 toegevoegd. Op grond van dat artikellid kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent het gebruik van gegevens en onderzoeken die ten grondslag liggen aan bestemmingsplannen en inpassingsplannen. Op deze grondslag is bij dit besluit aan het Bro artikel 3.1.1a toegevoegd op grond waarvan bij de vaststelling van een bestemmingsplan – waaronder op grond van artikel 1.1.1, tweede lid, van het Bro mede een inpassingsplan dient te worden verstaan – in ieder geval gebruik kan worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar. Op de achtergrond van deze zogeheten «houdbaarheidsbepaling», die bij de wet pChw ook aan diverse sectorale wetten is toegevoegd, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de wet pChw (Kamerstukken II 20011/12, 33 135, nr. 3, blz. 4–6).

Onderdeel B

Artikel 3.1.2 van het Bro bevat bepalingen met betrekking tot de regels die een bestemmingsplan kan bevatten. Bij onderdeel B is artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro in die zin gewijzigd, dat daaraan de bepaling is toegevoegd dat een bestemmingsplan regels kan bevatten waarvan de uitleg bij het gebruik van een bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.

De mogelijkheid om deze zogenoemde «wetsinterpreterende beleidsregels» vast te stellen, vloeit reeds voort uit artikel 4:81 van de Awb. Om buiten twijfel te stellen dat net als in een «gewone» verordening ook in een bestemmingsplan regels kunnen worden gesteld die een zekere interpretatieruimte laten, is deze bepaling aan artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro toegevoegd.

De aanleiding voor de onderhavige wijziging is daarbij in het bijzonder gelegen in het volgende. Met de invoering van de Wro werd aanvankelijk de mogelijkheid om in de gemeentelijke bouwverordening zogeheten stedenbouwkundige voorschriften op te nemen, geschrapt. Een belang-

rijke reden om die mogelijkheid uiteindelijk toch in stand te houden was dat bij veel gemeenten vragen rezen over de wijze waarop het parkeren, veelal onderwerp in die stedenbouwkundige voorschriften, in het bestemmingsplan zou kunnen worden geregeld. Het was de vraag of de flexibele wijze waarop de regeling in de bouwverordening was vormgegeven, ook mogelijk is in een bestemmingsplan. Met het expliciet regelen in het Bro wordt voor de praktijk de gevraagde zekerheid geboden.

Bij het opnemen van een parkeerregeling in een bestemmingsplan kan overigens ook gewerkt worden met de mogelijkheid om af te wijken van een gestelde parkeereis door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning. Een dergelijke afwijking kan bijvoorbeeld worden toegestaan indien de parkeerbehoefte alleen buiten eigen terrein, in de nabijheid in de openbare ruimte kan worden aangelegd. Om deze parkeergelegenheid te kunnen aanleggen en onderhouden, verlangen gemeenten geregeld een financiële bijdrage in een zo wel genoemd parkeerfonds. Gemeenten die werken met zo'n parkeerfonds, verlenen dan uitsluitend een omgevingsvergunning indien de initiatiefnemer van een project de kosten voor het opvangen van de parkeerbehoefte binnen aanwezige of aan te leggen parkeervoorzieningen in het publieke domein, financieel compenseert. Deze praktijk kan, ook bij een parkeerregeling die is opgenomen in een bestemmingsplan, worden gecontinueerd.

Mede om het onderwerp parkeren in het bestemmingsplan te kunnen regelen was in het ontwerp van dit besluit, zoals gepubliceerd in het kader van de inspraak en de voorhangprocedure, nog voorzien in een bepaling in het Bro op grond waarvan zogenoemde voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Besloten is om hiervan af te zien. Onder meer uit bevindingen tijdens een studiemiddag over dit onderwerp[19], is vastgesteld dat het werken met voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan gemeengoed is geworden. De mogelijkheid om hiermee te werken is inmiddels in een ruime hoeveelheid jurisprudentie bevestigd, zodat het opnemen van een expliciete bepaling hieromtrent geen toegevoegde waarde meer heeft.

Onderdeel C

Deze wijziging houdt verband met onduidelijkheid die, mede naar aanleiding van jurisprudentie, is gerezen over de betekenis van artikel 5.1.1 van het Bro.[20] Artikel 5.1.1 van het Bro bevat een bepaling die betrekking heeft op het in een beheersverordening opnemen van planologisch overgangsrecht.

Een beheersverordening kan in plaats van een bestemmingsplan worden vastgesteld voor een gebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. De beheersverordening kan het beheer van een gebied regelen overeenkomstig het bestaande gebruik. Onder bestaand gebruik kan worden verstaan het feitelijk legaal aanwezige gebruik, met inbegrip van het gebruik dat met omgevingsvergunning (of onder oud recht met ontheffing, projectbesluit of vrijstelling) is toegestaan. Een gemeente kan er daarnaast voor kiezen om ook de regeling voor nog niet benutte planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden uit het bestemmingsplan, onder de beheersverordening voort te zetten.[21] Nieuwe ontwikkelingen

---

[19] Kwartaalvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht van 12 maart 2014.

[20] Rb. Den Haag 3 juli 2013, AWB-12-6439, ECRI:NL:RBDHA:2013:7607. Voor het hoger beroep in deze zaak wordt verwezen naar ABRvS 21 mei 2014, nr. 201307290/1/A1, ECLI:NL:RVS:2014:1821.

[21] Dit is in de wetsgeschiedenis uitvoerig aan de orde geweest. Verwezen kan worden naar Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 8.

kunnen met een beheersverordening niet worden toegestaan. In die lijn past het ook niet dat bestaand illegaal gebruik (alsmede bouwwerken) met een beheersverordening wordt gelegaliseerd. Een uitzondering op dit uitgangspunt is slechts denkbaar voor illegale situaties die niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening en waarbij er op geen enkele wijze belangen van derden in het geding zijn. Met een beheersverordening kan evenmin een feitelijk legaal aanwezig gebruik (of bouwwerk) worden wegbestemd. Voor het opnemen van overgangsrecht in een beheersverordening bestaat in beginsel dan ook geen aanleiding.

Onder feitelijk legaal aanwezig planologisch gebruik, kan echter ook gebruik (of bouwwerken) vallen dat onder het planologisch overgangsrecht van het geldende bestemmingsplan is gebracht. Bij de vaststelling van de beheersverordening kan ervoor worden gekozen dit gebruik (en deze bouwwerken) weer positief te bestemmen. In plaats daarvan kan er ook voor gekozen worden om de overgangsrechtelijke situatie vanuit het bestemmingsplan, onder de beheersverordening te continueren. Indien voor deze laatste optie wordt gekozen, ontstaat er de behoefte om in de beheersverordening een regime van overgangsrecht op te nemen. Artikel 5.1.1, zoals bij dit besluit gewijzigd, is hierop toegesneden en schrijft het opnemen van overgangsrecht voor indien de overgangsrechtelijke situatie voor gebruik en bouwwerken onder een beheersverordening wordt gecontinueerd.

Artikel VIII (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet)

Onderdeel A

Bij dit onderdeel is artikel 2a, onderdeel b, van het Besluit uitvoering Chw in zijn geheel geherformuleerd. Het oorspronkelijke onderdeel b, dat het mogelijk maakte om in een ontwikkelingsgebied af te wijken van de in artikel 5.18, eerste lid, van het Bor gestelde maximale termijn van vijf jaar voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan, is overbodig geworden. Achtergrond hiervan is het vervallen bij artikel I, onderdeel J, van dit besluit van die maximale termijn. Als gevolg daarvan zijn thans alle varianten in tijdsduur mogelijk om omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan te verlenen. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel J.

In het nieuwe onderdeel b is thans als artikel waarvan in een ontwikkelingsgebied kan worden afgeweken opgenomen artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2°, van de Wabo, voor zover het de geldende grenswaarden betreft die voortvloeien uit de in dat onderdeel genoemde artikelen van de Wet geluidhinder. Dit artikelonderdeel van de Wabo bevat een gedeelte van het toetsingskader voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een (milieu)activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo. Deze afwijking was feitelijk al mogelijk op grond van artikel 2a, onderdeel d, van het Besluit uitvoering Chw, waarin als artikelen waarvan in een ontwikkelingsgebied kan worden afgeweken de hoofdstukken V en VI van de Wet geluidhinder zijn aangewezen, voor zover de betrokken bepalingen een ten hoogste toelaatbare geluidbelasting inhouden. Dit artikelonderdeel werkte indirect ook door naar de grenswaarden van de Wet geluidhinder in artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2°, van de Wabo. Omdat dit echter in de praktijk tot vragen en onduidelijkheden aanleiding bleek te geven is thans het hiervoor genoemde artikelonderdeel van de Wabo ook zelf in artikel 2a van het Besluit uitvoering Chw opgenomen. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de in artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 2°, van de Wabo genoemde artikelen van de Wet geluidhinder geen

betrekking hebben op de binnenwaarden in woningen. Deze worden geregeld in hoofdstuk VIIIb van de Wet geluidhinder en vallen buiten de reikwijdte van de in artikel 2a van het Besluit uitvoering Chw opgenomen afwijkmogelijkheden.

Onderdeel B

Bij dit onderdeel is artikel 6 van het Besluit uitvoering Chw gewijzigd. Het artikel is in zijn geheel geherformuleerd en is een voortzetting van het oorspronkelijke artikel 6, tweede lid. Het eerste en derde lid van artikel 6 zijn vervallen, omdat deze leden als gevolg van de wet pChw en de wijzigingen bij dit besluit overbodig zijn geworden. In dat verband wordt gedoeld op het vervallen van artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo bij de wet pChw en, in het verlengde daarvan, het vervallen bij artikel I, onderdeel J, van dit besluit van de in artikel 5.18, eerste lid, van het Bor opgenomen maximale termijn van vijf jaar waarvoor omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan kan worden verleend. Als gevolg van het vervallen van laatstgenoemd artikellid zijn thans alle varianten in tijdsduur mogelijk om omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan te verlenen. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeelJ, voornoemd. In artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit uitvoering Chw waren van artikel 5.18, eerste lid, van het Bor afwijkende maximale termijnen voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan gesteld. Door het vervallen van artikel 5.18, eerste lid, is dit niet langer meer nodig.

Zoals hiervoor al opgemerkt, is artikel 6, tweede lid, van het Besluit uitvoering Chw gehandhaafd. Dit artikellid is nog steeds van belang, omdat, als gevolg van de wijzigingen bij de wet pChw en bij dit besluit, op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor een termijn langer dan tien jaar, niet artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, maar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo van toepassing is. In dat verband wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel M, onder 4, onder g, van dit besluit. Indien artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo van toepassing is, dient de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning op grond van artikel 3.10, eerste lid, onder a, van die wet te worden voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Het oorspronkelijke artikel 6, tweede lid, van het Besluit uitvoering Chw schakelde dat artikelonderdeel uit ingeval sprake was van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan. De uitgebreide voorbereidingsprocedure was, onder het regime vóór de wet pChw en dit besluit, van toepassing op elke aanvraag om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan. Als gevolg van de wet pChw en de wijzigingen bij dit besluit is de uitgebreide voorbereidingsprocedure alleen nog van toepassing op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan langer dan tien jaar. Daarmee is echter de functie van het oorspronkelijke artikel 6, tweede lid, behouden gebleven. In artikel 6 (nieuw) is de verwijzing naar artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo als uitvloeisel van de hierboven beschreven wijzigingen bij de wet pChw en dit besluit vervangen door een verwijzing naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo.

Artikel IX (Bouwbesluit 2012)

Onderdelen A en B

Bij onderdeel A van deze wijziging is aan het Bouwbesluit 2012 (Bb) een tweetal definities toegevoegd.

Het betreft hier in de eerste plaats een definitie van het begrip «straatpeil». Deze definitie is ontleend aan de definitie van dat begrip zoals opgenomen in de Modelbouwverordening van de VNG. De voorschriften waarin dit begrip voorkomt zijn al overgenomen in het Bb. Met het oog op het vergemakkelijken van de toepassing is met deze wijziging ook de definitie zelf in het Bb overgenomen. Dit is eerder – onbedoeld – niet gebeurd.

Tevens is een definitie opgenomen van het begrip «tijdelijk bouwwerk» om te verduidelijken in welk geval een bouwwerk niet aan de nieuwbouweisen van het Bb hoeft te voldoen, maar aan de (lagere) eisen voor tijdelijke bouw mag voldoen. Op grond van deze definitie is een tijdelijk bouwwerk een bouwwerk dat bedoeld is om voor een periode van ten hoogste vijftien jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn.

In verband met de lagere Bb-eisen waaraan tijdelijke bouwwerken hoeven te voldoen, is bij onderdeel B van deze wijziging aan het algemene artikel 1.14 over tijdelijke bouw voorts een tweede lid toegevoegd, waarmee wordt verduidelijkt dat indien een bouwwerk is gebouwd met toepassing van de eisen voor tijdelijke bouw en een initiatiefnemer dat bouwwerk na die vijftien jaar als permanent bouwwerk wil laten fungeren, dit tot dan toe tijdelijke bouwwerk alsnog in overeenstemming moet worden gebracht met de nieuwbouweisen voor te bouwen bouwwerken. Hiermee worden de reguliere nieuwbouweisen bedoeld, dus niet de veelal lagere eisen die worden gesteld bij toepassing van de verbouwvoorschriften. Het bouwwerk zal dan dus in zijn geheel alsnog moeten voldoen aan de nieuwbouweisen. Zo kan een noodlokaal of een bouwkeet als tijdelijk bouwwerk nooit langer aanwezig zijn dan vijftien jaar indien gebouwd met toepassing van de voorschriften voor tijdelijke bouw. Een bijzonder tijdelijk bouwwerk is het seizoensgebonden bouwwerk. De in de definitie opgenomen vijftienjaarstermijn heeft voor deze categorie tijdelijke bouwwerken geen consequenties. Kenmerkend voor seizoensgebonden bouwwerken, zoals strandpaviljoens en strandhuisjes, is dat zij, veelal gedurende opeenvolgende kalenderjaren, in een bepaald tijdvak worden gebouwd, gebruikt en verwijderd. Dit type bouwwerk is een tijdelijk bouwwerk dat telkens gebouwd mag worden met toepassing van de eisen voor tijdelijke bouw omdat dit bedoeld is om enkele maanden per jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn. Een seizoensgebonden bouwwerk is dan ook per definitie nooit voor een aaneengesloten periode van vijftien jaar of langer op de betreffende plaats aanwezig (want wordt aan het eind van het jaarlijks toegestane tijdvak weer verwijderd), zodat de vraag of het bouwwerk na vijftien jaar alsnog aan de nieuwbouweisen van het Bb moet voldoen zich bij deze categorie bouwwerken niet voordoet.

Artikel X (Inwerkingtreding)

Op de inwerkingtreding is al ingegaan in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. Volstaan wordt met een verwijzing hiernaar.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus