

TBR 2018/2

# De kruimelvergunning: gesneden koek?

## Toepassing van de kruimellijst nader beschouwd

– Mr. A. Franken van Bloemendaal en mr. H. Koolen<sup>1</sup>

### 1. Inleiding en vraagstelling

Eerder verscheen in *TBR* ons artikel over de toetsingscriteria van de kruimelvergunning (de omgevingsvergunning ex artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, hierna: ‘Wabo’ jo. artikel 4 bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, hierna: ‘bijlage II Bor’).<sup>2</sup> In dat artikel hebben wij onderzocht aan welke wet- en regelgeving een aanvraag om een kruimelvergunning moet worden getoetst, welke belangen daarbij moeten worden meegewogen en aan welke motiveringsvereisten moet worden voldaan. Hierbij is in het bijzonder ingegaan op het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’ en de invulling daarvan bij de verlening van de kruimelvergunning.

Het onderhavige artikel ziet op de toepassing van de verschillende onderdelen van de kruimellijst (de limitatieve lijst opgenomen in artikel 4 bijlage II Bor, bestaande uit 11 onderdelen met voorwaarden waaronder de kruimelvergunning kan worden verleend). Per onderdeel zetten wij de daarvoor geldende toetsingscriteria uiteen, waarbij de actuele Afdelingsjurisprudentie wordt betrokken.

Voor een goed begrip van de onderdelen van de kruimellijst wordt hierna eerst ingegaan op de meetvoorschriften die bij de verlening van een kruimelvergunning een rol kunnen spelen. Daarna worden de 11 onderdelen van de kruimellijst achtereenvolgens behandeld. Vervolgens bespreken wij de twee uitzonderingen op de toepasbaarheid van de kruimellijst (artikel 5 lid 1 en 6 bijlage II Bor) en wordt ingegaan op de mogelijkheden tot cumulatie van de verschillende onderdelen van de kruimellijst. Ook geven wij een doorkijk naar het instrument kruimelvergunning onder de Omgevingswet. Wij sluiten af met enkele concluderende opmerkingen.

<sup>1</sup> Anneke Franken van Bloemendaal en Hans Koolen zijn beiden advocaat bij de maatschap Gijs Heutink Advocaten te Amsterdam.

<sup>2</sup> A. Franken van Bloemendaal en H. Koolen, ‘De toets der kruimels: geen brokken maken!’, *TBR* 2016/3.

### 2. Meetvoorschriften

Een kruimelvergunning kan slechts worden verleend voor projecten die vallen binnen het toepassingsbereik van de onderdelen van de kruimellijst. De daarvoor opgenomen toetsingscriteria hebben onder andere betrekking op de maximale afmetingen van een bouwwerk (hoogte en oppervlakte). Zo bepaalt artikel 4 lid 1 bijlage II Bor dat een bijbehorend bouwwerk dat buiten de bebouwde kom is gelegen enkel met een kruimelvergunning kan worden gerealiseerd mits dit bouwwerk niet hoger is dan 5 meter en de oppervlakte niet meer bedraagt dan 150 m<sup>2</sup>.

Daarom moet bij de beoordeling van een aanvraag om een kruimelvergunning worden nagegaan of aan de toepasselijke afmetingseisen wordt voldaan. In dat kader is relevant hoe deze hoogtes en oppervlakten worden gemeten. Dit is nader bepaald in de algemene bepalingen van bijlage II Bor (artikel 1 lid 2 en 3 bijlage II Bor). Op deze meetvoorschriften wordt in deze paragraaf nader ingegaan.

Artikel 1 lid 2 onder a bepaalt dat afstanden loodrecht moeten worden gemeten (dus niet schuin, maar in een hoek van 90 graden ten opzichte van de grond of de gevel).

In artikel 1 lid 2 onder b is bij de invoering van het Bor in 2010 een nieuwe specifieke meetbepaling opgenomen waaruit volgt dat hoogtes worden gemeten vanaf het aansluitend afgewerkt terrein. Deze bepaling is volgens de Nota van toelichting<sup>3</sup> samengesteld uit een drietal in de jurisprudentie ontwikkelde meetwijzen:

- het uitgangspunt is dat hoogtes gemeten worden vanaf het aansluitende afgewerkte terrein. Dit is de staat van het terrein zoals gelegen direct aansluitend aan het bouwwerk, zoals dat na de voltooiing van de bouw is afgewerkt;<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Stb.* 2010, 143, p. 138-139.

<sup>4</sup> *Stb.* 2010, 143, p. 138-139.

- in de toelichting is aangegeven dat een onbedoeld effect van enkel deze meetbepaling kan zijn dat terreinen, tijdens de afwerking na voltooiing van de bouw, op ongewenste wijze kunnen worden opgehoogd.<sup>5</sup> Hierbij kan worden gedacht aan een situatie waarin een perceel (gedeelte) met een halve meter wordt opgehoogd, en op die ophoging een bijbehorend bouwwerk wordt gebouwd van de maximaal toegestane hoogte van 3 meter. Voor omwonenden ontstaat op deze wijze het beeld van een bouwwerk met een hoogte van 3,5 meter. Dergelijke aanpassingen acht de wetgever ongewenst en daarom is in aansluiting op de algemene meetbepaling het criterium toegevoegd dat niet bij het verdere verloop van het terrein passende ophogingen of verdiepingen aan de voet van het bouwwerk buiten beschouwing moeten blijven.<sup>6</sup> Indien ophogingen of verdiepingen zijn aangebracht die niet bij het natuurlijk verloop van de grond passen, behoren deze bij het meten van de hoogte van het bouwwerk buiten beschouwing te worden gelaten. In dat geval dient te worden gemeten vanaf de oorspronkelijke, vóór de plaatsgevonden ophoging of verdieping aanwezige, als natuurlijk aan te merken terreinhoogte, aldus de toelichting;<sup>7</sup>
- een uitzondering is opgenomen voor situaties waarin ophogingen of verdiepingen van de grond noodzakelijk zijn om het bouwwerk te kunnen realiseren. Dergelijke situaties doen zich in het bijzonder voor bij een ongelijk terrein, waarbij men een bestaand gebouw wil vergroten met een aan- of uitbouw. In dergelijke situaties acht de wetgever het gerechtvaardigd dat gronden gedeeltelijk worden opgehoogd of verdiept om de bouw mogelijk te maken. Van daar dat in de meetbepaling een uitzondering is opgenomen voor ophogingen of verdiepingen van de grond die noodzakelijk zijn voor de bouw van het bouwwerk.<sup>8</sup>
- In de toelichting wordt er 'voor de goede orde' nog op gewezen dat de hoogte van het bouwwerk rondom moet worden gemeten en dat dus ook rondom gemeten dient te voldoen aan de gestelde hoogtebepalingen.<sup>9</sup> Met andere woorden, er mag niet worden gemeten met een gemiddelde terreinhoogte of het laagste of hoogste punt van het aansluitende afgewerkte terrein. Ook mag niet worden gemeten vanaf een enkel meetpunt bij de hoofdtoegang van het bouwwerk.

<sup>5</sup> Zie in dit verband bijvoorbeeld ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3905, TBR 2008/212 en ABRvS 8 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF7226.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 juli 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1723, BR 1995, 857, en ABRvS 12 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG4092.

<sup>7</sup> Stb. 2010, 143, p. 138-139.

<sup>8</sup> Stb. 2010, 143, p. 139. Zie ook ABRvS 26 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6070.

<sup>9</sup> Stb. 2010, 143, p. 139.

In artikel 1 lid 2 onder c is bepaald dat maten buitenwerks worden gemeten.<sup>10</sup> Uitstekende delen van ondergeschikte aard tot maximaal 0,5 m kunnen echter buiten beschouwing blijven. Volgens de toelichting moet daarbij gedacht worden aan uitstekende delen in de sfeer van dakgoten, dakoverstekken, regenafvoerpijpen, rookgasafvoeren en kleine schoorstenen.<sup>11</sup> Deze eis is opgenomen om het meten van de oppervlakte van bouwwerken te vereenvoudigen. De meeste dakgoten en overstekken vallen binnen deze 0,5 m waardoor de oppervlakteberekening van bouwwerken kan plaatsvinden aan de hand van de buitengevels. Ook bij het bepalen van de hoogte van bouwwerken blijven rookgasafvoerpijpjes en dergelijke in principe buiten beschouwing. Koelunits, airco-installaties, ontluichtingsinstallaties en andere technische units die veelal op daken of aan gevels worden bevestigd, zullen de maat van 0,5 m veelal overschrijden en zijn daarom wel vergunningplichtig, aldus de toelichting.<sup>12</sup>

Voor het bouwen van bouwwerken op een erf- of perceelgrens geldt ingevolge artikel 1 lid 3 nog de aanvullende meetbepaling dat het deel van het bouwwerk dat is gelegen op die grens, wordt gemeten aan de kant waar het aansluitend afgewerkte terrein het hoogst is. Hierbij dienen plaatselijke, niet bij het verdere verloop van de grond passende ophogingen of verdiepingen aan de voet van de erfafscheiding buiten beschouwing te worden gelaten.<sup>13</sup> Deze meetbepaling geldt voor alle bouwactiviteiten op grond van bijlage II Bor (lees: artikel 2, 3 en/of 4), voor zover deze plaatsvinden op een erf- of perceelgrens.

### 3. De 11 onderdelen van de kruimellijst

In elk van de 11 onderdelen van de kruimellijst zijn toetsingscriteria opgenomen waaraan moet worden voldaan om op grond van dat onderdeel een kruimelvergunning te kunnen verlenen. De meeste onderdelen van de kruimellijst zien op de realisatie van bouwwerken (variërend van gebouwen tot installaties), maar er zijn ook onderdelen die enkel zien op het gebruik van gronden of bouwwerken. De 11 onderdelen en de daarin opgenomen toetsingscriteria worden in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld.

#### 3.1 Bijbehorende bouwwerken of uitbreidingen daarvan (lid 1)

Op grond van onderdeel 1 van de kruimellijst kan een kruimelvergunning worden verleend voor

<sup>10</sup> Zie voor een toepassing bij een overspanning bij een tankstation ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1374.

<sup>11</sup> Stb. 2010, 143, p. 139.

<sup>12</sup> Stb. 2010, 143, p. 140.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 juli 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1723, BR 1995, 857, en ABRvS 12 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG4092.



een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom (a) dit bouwwerk niet hoger is dan 5 meter (tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf) en (b) de oppervlakte van het bouwwerk niet meer bedraagt dan 150 m<sup>2</sup>. Hierna zal worden ingegaan op de belangrijkste begrippen van dit onderdeel, te weten: bijbehorend bouwwerk (par. 3.1.1), hoofdgebouw (par. 3.1.2) en bebouwde kom (par. 3.1.3).

### 3.1.1 Bijbehorend bouwwerk

Voor de toepasbaarheid van onderdeel 1 zal altijd sprake moeten zijn van een 'bijbehorend bouwwerk' of de uitbreiding daarvan. Op grond van artikel 1 bijlage II Bor wordt onder een bijbehorend bouwwerk verstaan:

'uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak'.

Volgens de toelichting is de term 'bijbehorend bouwwerk' een verzamelbegrip waar uitbreidingen van een hoofdgebouw, aan- en uitbouwen en bijgebouwen onder vallen. Uit Afdelingsjurisprudentie volgt dat een bijbehorend bouwwerk niet alleen bij of aan een hoofdgebouw kan worden gebouwd, maar ook óp een hoofdgebouw.<sup>14</sup> Tot die conclusie komt de Afdeling nu in de tekst van de regeling geen beperking is gesteld aan de uitbreiding van een hoofdgebouw en nu in artikel 4 bijlage II Bor (anders dan de voorwaarden die gelden voor vergunningvrije bouwwerken ex artikel 2 en 3 bijlage II Bor) niet de eis is gesteld dat een bijbehorend bouwwerk op de grond moet staan.

Onderdeel 1 maakt onderscheid tussen twee categorieën bijbehorende bouwwerken:

1. uitbreiding van een hoofdgebouw; dan wel
2. functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak.

Gelet op het onderscheid door de woorden 'dan wel' tussen deze twee categorieën, oordeelt de Afdeling dat de eis dat een bijbehorend bouwwerk moet zijn voorzien van een dak niet geldt voor een uitbreiding van een hoofdgebouw.<sup>15</sup> Zo kan bij een uitbreiding van een hoofdgebouw worden gedacht aan een balkon. De omstandigheid dat dit balkon niet is voorzien van een dak staat er niet aan in de weg dat deze uitbreiding met toepassing van onderdeel 1 kan worden gerealiseerd.

<sup>14</sup> ABRvS 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3069, TBR 2016/188, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

<sup>15</sup> ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2364.

Een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in voornoemde categorie (2) moet blijkens de begripsomschrijving uit artikel 1 bijlage II Bor worden gebouwd bij een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw.<sup>16</sup> Zonder hoofdgebouw kan er op het perceel dus ook geen sprake zijn van een bijbehorend bouwwerk. De eis dat sprake moet zijn van een hoofdgebouw dat zich op hetzelfde perceel bevindt geldt niet voor een uitbreiding van het hoofdgebouw.<sup>17</sup>

Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van hetzelfde perceel is volgens de Afdeling de feitelijke actuele situatie maatgevend en niet de kadastrale perceelgrenzen, omdat in het Bor en de daarbij behorende bijlagen een definitie van het begrip 'perceel' ontbreekt.<sup>18</sup> De randvoorwaarde dat alleen mag worden gebouwd bij een 'bestaand' hoofdgebouw is sinds de invoering van het Bor vervallen om redenen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.<sup>19</sup> Nu in de tekst van de bepaling niet de beperking is opgenomen dat de uitbreiding betrekking moet hebben op een reeds bestaand gebouw, mag een bijbehorend bouwwerk dus ook worden gebouwd gelijktijdig met de nieuwbouw van het hoofdgebouw op hetzelfde perceel, aldus de Afdeling.<sup>20</sup> De toelichting spreekt over 'direct na, gelijktijdig of in hetzelfde bouwproces zelfs kort er voor'.<sup>21</sup>

In de omschrijving van het begrip 'bijbehorend bouwwerk' is voorts aangegeven dat een bijbehorend bouwwerk functioneel verbonden moet zijn met het hoofdgebouw. Met dit criterium wordt volgens de toelichting de functioneel planologische verbondenheid tussen een hoofdgebouw en een bijbehorend bouwwerk tot uitdrukking gebracht. Het gebruik van een bij een woning behorend bouwwerk moet dus gerelateerd zijn aan het gebruik van die woning.<sup>22</sup> Overigens houdt functionele verbondenheid niet in dat sprake moet zijn van functionele ondergeschiktheid.<sup>23</sup> Zo is volgens de Afdeling sprake van functionele verbondenheid tussen de woning en het deel dat is gerealiseerd met een uitbreiding waarin de keuken en eetkamer zijn

<sup>16</sup> Stb. 2010, 143, p. 133, ABRvS 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2553, AB 2012/280, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2907, AB 2013/349 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

<sup>17</sup> ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2821.

<sup>18</sup> ABRvS 15 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0146. In dit geval oordeelde de Afdeling dat de woning en het tuinhuis met houthok zich weliswaar op afzonderlijke naast elkaar gelegen kadastrale percelen bevonden, maar dat de percelen zijn ingericht en worden gebruikt als tuin bij de woning, reden waarom de percelen als een geheel moeten worden aangemerkt.

<sup>19</sup> Stb. 2010, 143, p. 133.

<sup>20</sup> ABRvS 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3069, TBR 2016/188, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2953.

<sup>21</sup> Stb. 2010, 143, p. 132.

<sup>22</sup> Stb. 2010, 143, p. 133.

<sup>23</sup> ABRvS 10 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2184.

voorzien (zie voetnoot 22). Het deel dat met de uitbreiding is voorzien hoeft dus niet ondergeschikt te zijn aan het hoofdgebouw waarin de rest van de woning is voorzien.

Overigens is het enkele feit dat het gebruik van twee gebouwen in planologische zin met elkaar overeenkomt, onvoldoende om te kunnen spreken van functionele verbondenheid. Daarvoor is (in ieder geval met betrekking tot een recreatiewoning) tevens van belang dat het gebruik van het op te richten bouwwerk strekt tot een vergroting van het gebruiksgenot van het hoofdgebouw en dat het gebouw niet zelfstandig zal worden gebruikt. Zo overwoog de Afdeling in 2016 met betrekking tot een recreatiewoonstap dat was gebouwd op hetzelfde perceel als een recreatiewoning dat het recreatieschip niet als bijbehorend bouwwerken kan worden aangemerkt, omdat het schip minstens even groot is als de woning en zelfstandig kan functioneren.<sup>24</sup>

### 3.1.2 Hoofdgebouw

Nu in de omschrijving van het begrip 'bijbehorend bouwwerk' wordt verwezen naar het begrip 'hoofdgebouw', is ook de definitie van dat begrip relevant voor de toepassing van onderdeel 1. Volgens de toelichting kan een gebouw op een perceel worden aangemerkt als hoofdgebouw indien het voor de verwezenlijking van de op de betreffende grond rustende bestemming noodzakelijk is.<sup>25</sup> Daarbij kan het ook gaan om een toekomstige, nog aan de grond te geven bestemming. Volgens de toelichting moet dan worden gedacht aan het geval waarin een uitgebreide omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan is verleend maar de inpassing daarvan in het bestemmingsplan nog moet plaatsvinden.<sup>26</sup> In lijn met de toelichting heeft de Afdeling geoordeeld dat een bestaand gebouw dat tot stand is gekomen met een omgevingsvergunning waarbij is afgeweken van het bestemmingsplan in beginsel in strijd is met de geldende bestemming en derhalve geen hoofdgebouw kan zijn, *tenzij* dit gebouw noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de *toekomstige* bestemming. Volgens de Afdeling zijn in dat geval echter op zijn minst concrete aanwijzingen nodig dat en wanneer de aanpassing van de bestemming valt te verwachten.<sup>27</sup> Een gebouw dat in strijd is met de geldende bestemming kan daarom niet bijdragen aan de verwezenlijking van die bestemming en kan daarom dus ook niet kwalificeren als hoofdgebouw.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2904.

<sup>25</sup> Stb. 2010, 143, p. 135 en ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:786.

<sup>26</sup> Stb. 2010, 143, p. 135.

<sup>27</sup> ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:786, Gst. 2016/88, m.nt. A. Srijders.

<sup>28</sup> ABRvS 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2553, AB 2012/280,

m.nt. A.G.A. Nijmeijer en ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:

CA2907, AB 2013/349 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

Indien meerdere voor de verwezenlijking van de bestemming noodzakelijke gebouwen op één perceel aanwezig zijn, dan dient volgens de toelichting het in planologisch opzicht belangrijkste gebouw als hoofdgebouw te worden aangemerkt.<sup>29</sup> Uit de toelichting volgt dat bij woonbestemmingen het hoofdgebouw evident de woning of het woongebouw is, bij een detailhandelsbestemming betreft het de winkel en bij bedrijven het bedrijfsgebouw. Dienstwoningen binnen een agrarische bestemming of andere (bedrijfs)bestemming staan ten dienste van de bedrijfsvoering en zijn niet noodzakelijk voor de verwezenlijking van die bedrijfsbestemming. Het gebouw waar in hoofdzaak of in grootste mate de bedrijfsvoering overeenkomstig de bestemming wordt gerealiseerd, dient in dergelijke situaties als hoofdgebouw te worden aangemerkt, aldus de toelichting.<sup>30</sup>

Volgens de toelichting is het uitgangspunt dat zich op een perceel nooit meer dan één hoofdgebouw bevindt.<sup>31</sup> Tegelijkertijd kan het zo zijn dat zich op een perceel géén hoofdgebouw bevindt terwijl er wel één of meer gebouwen aanwezig zijn, bijvoorbeeld als sprake is van gebouwen die niet noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de (al dan niet toekomstige) bestemming. Volgens de toelichting kan hierbij worden gedacht aan een solitaire veldschuur op een weiland of een schuurtje in een volkstuin.<sup>32</sup> De veldschuur dient weliswaar een agrarische functie, maar is voor de verwezenlijking van de bestemming ter plaatse niet noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor het schuurtje in een volkstuin. Bij dergelijke type bouwwerken kunnen wegens het ontbreken van een hoofdgebouw geen bijbehorende bouwwerken worden gebouwd.

### 3.1.3 Bebouwde kom

Bijbehorende bouwwerken buiten de bebouwde kom kunnen op grond van onderdeel 1 slechts worden gerealiseerd indien aan een tweetal voorwaarden wordt voldaan (niet hoger dan 5 meter en oppervlakte niet meer dan 150 m<sup>2</sup>), terwijl deze voorwaarden voor een bijbehorend bouwwerk binnen de bebouwde kom niet gelden. Gelet op dit onderscheid is van belang hoe de grenzen van de bebouwde kom worden bepaald.

Volgens de Afdeling wordt de begrenzing van de bebouwde kom als bedoeld in de Wabo bepaald aan de hand van de feitelijke situatie en de aard van de omgeving. Zo oordeelde de Afdeling in 2008 dat van belang is waar de bebouwing feitelijk (nagenoeg) ophoudt en dat dus de aard van de omge-

<sup>29</sup> Stb. 2010, 143, p. 135.

<sup>30</sup> Stb. 2010, 143, p. 135.

<sup>31</sup> Stb. 2010, 143, p. 135.

<sup>32</sup> Stb. 2010, 143, p. 135-136.



ving bepalend is.<sup>33</sup> In 2011 herhaalt de Afdeling dit oordeel uit 2008: zij oordeelt dat de vraag of een perceel al dan niet binnen de bebouwde kom ligt van feitelijke aard is en dat niet de plaats van het verkeersbord dat de bebouwde kom aangeeft bepalend is, maar de aard van de omgeving (omdat het perceel onderdeel uitmaakt van een aaneengesloten gebied van geconcentreerde bebouwing met weinig doorzichten, bestaande uit circa 35 woningen dicht op elkaar, die overwegend een woon- of verblijfsfunctie hebben, was het perceel binnen de bebouwde kom gelegen).<sup>34</sup>

### 3.2 Gebouwen t.b.v. infrastructurele of openbare voorzieningen (lid 2)

Op grond van onderdeel 2 kan een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening worden gerealiseerd mits (a) deze voorziening kwalificeert als een voorziening als bedoeld in artikel 2 onderdeel 18 onder a bijlage II Bor en (b) het gebouw niet voldoet aan de in dat subonderdeel genoemde eisen wat betreft hoogte en oppervlakte.

Voor de toepasbaarheid van dit onderdeel zal allereerst sprake moeten zijn van een gebouw ten behoeve van infrastructurele of openbare (nuts) voorzieningen als bedoeld in artikel 2 onderdeel 18 onder a bijlage II Bor. Dit artikelonderdeel ziet op bouwwerken ten behoeve van een nutsvoorziening, de waterhuishouding, het meten van de luchtkwaliteit, het telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer. Een gebouw ten behoeve van de eigen energievoorziening kwalificeert niet als een gebouw ten behoeve van openbare (nuts)voorzieningen.<sup>35</sup>

Ten tweede moet het gebouw niet voldoen aan de eisen genoemd in artikel 2 onderdeel 18 onder a sub 1 en 2 bijlage II Bor. Deze eisen zien op de maximale hoogte (3 meter) en de maximale oppervlakte (15 m<sup>2</sup>) van het gebouw. Wordt wel aan deze eisen voldaan, dan is onderdeel 2 van de kruimellijst niet toepasbaar en kan gebruik worden gemaakt van artikel 2 onderdeel 18 onder a van bijlage II Bor.

<sup>33</sup> ABRvS 19 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG4684. De Afdeling overwoog voorts: 'uit de plankaart van het vigerende bestemmingsplan blijkt dat het perceel aan de rand van de bebouwde kom is gelegen. De door appellante gestelde omstandigheden dat het perceel niet ver van een beschermd natuurgebied is gelegen, dat het in een vorig bestemmingsplan bestemd was voor onder meer agrarische doeleinden en dat het achtererf door middel van een recht van overpad is ontsloten, geven, gelet op de omstandigheid dat de bebouwing van de dorpskern pas achter het perceel feitelijk ophoudt, geen aanleiding voor een ander oordeel.'

<sup>34</sup> ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5896. Het gaat hier om het begrip bebouwde kom als bedoeld in de Wabo. Dit begrip moet worden onderscheiden van het begrip bebouwde kom als bedoeld in de Wegenwet, Wegenverkeerswet of APV is een ander begrip.

<sup>35</sup> ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9904.

Ten derde kan op grond van onderdeel 2 onder a en b enkel een gebouw worden gerealiseerd van niet hoger dan 5 meter en met een maximale oppervlakte van 50 m<sup>2</sup>.

Tot slot merken wij op dat onderdeel 2 enkel ziet op gebouwen. Het begrip 'gebouw' is opgenomen in artikel 1 lid 1 van de Woningwet: 'bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt'. Op grond van deze definitie is sprake van een gebouw indien een bouwwerk overdekt is, met minstens twee wanden is omsloten en voor mensen toegankelijk is. Is geen sprake van een gebouw als bedoeld in artikel 1 lid 1 van de Woningwet maar van een bouwwerk geen gebouw zijnde, dan kan onderdeel 2 niet worden toegepast.

Voor het antwoord op de vraag of sprake is van een gebouw, zijn de buitenmaten bepalend. Niet bepalend is of men in het gebouw kan lopen. Wel moet het gebouw - als gezegd - voor de mens toegankelijk zijn.<sup>36</sup> Het is voorts niet noodzakelijk dat daadwerkelijk verblijf in het gebouw mogelijk is. Uit Afdelingsrechtspraak blijkt bijvoorbeeld dat tuinhuisjes, die qua omvang voor mensen toegankelijk zijn, moeten worden aangemerkt als gebouwen, ook al is het verblijf daarin slechts moeilijk dan wel onmogelijk gemaakt door de aanwezigheid van een kachel en een mechanische installatie.<sup>37</sup>

### 3.3 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde (lid 3)

Op grond van onderdeel 3 kan een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk worden gerealiseerd, mits dit bouwwerk niet hoger is dan 10 meter en de oppervlakte niet meer bedraagt dan 50 m<sup>2</sup>.

Dit onderdeel kan alleen worden toegepast als sprake is van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk. Als het bouwwerk overdekt is, met minstens twee wanden is omsloten en voor een mens toegankelijk is, dan is sprake van een gebouw en kan onderdeel 3 niet worden toegepast. Onderdeel 3 kan tevens worden toegepast op de uitbreiding van een reeds vergund, maar nog niet bestaand bouwwerk.<sup>38</sup>

Uit Afdelingsrechtspraak volgt dat uitsluitend dat deel van het bouwwerk dat in strijd is met het bestemmingsplan moet voldoen aan de eisen van onderdeel 3.<sup>39</sup> Hierbij moet worden gedacht aan een bouwwerk dat voor de helft binnen het bouwvlak is gelegen. Enkel het gedeelte van het bouwwerk dat buiten het bouwvlak is gelegen (en dus op

<sup>36</sup> Zie ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1834, Gst. 2012/61.

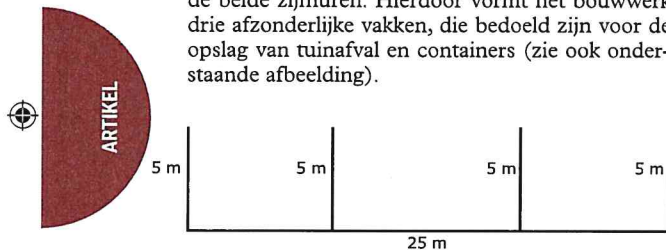
<sup>37</sup> ABRvS 27 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8136.

<sup>38</sup> ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4687.

<sup>39</sup> ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:348, r.o. 4.2.

grond van onderdeel 3 wordt gerealiseerd) wordt meegerekend bij de maximale oppervlakte van 50 m<sup>2</sup>.

Bij de beoordeling of sprake is van één bouwwerk moet worden gekeken naar de functionele samenhang tussen de verschillende constructies. Zo moet volgens de Afdeling een paardenbak van 20 m bij 60 m met omheining, bestaande uit houten palen met twee houten regels van 1,30 m hoog gezien de functionele samenhang als één bouwwerk worden beschouwd.<sup>40</sup> Dat bouwwerk is bepalend voor de vraag wat de oppervlakte is, en niet, zoals het bevoegd gezag ter zitting heeft gesteld, slechts de houten omheining. Nu de paardenbak een oppervlakte had van 1.200 m<sup>2</sup>, kon onderdeel 3 niet worden toegepast. Uit een recente Afdelingsuitspraak blijkt dat bij het berekenen van de oppervlakte van een bouwwerk ook rekening moet worden gehouden met het ruimtebeslag dat een bouwwerk op een bepaalde ruimte legt.<sup>41</sup> In deze uitspraak ging het om een muur met een lengte van 25 meter, met aan beide uiteinden een haaks geplante zijmuur met een lengte van 5 meter. Tussen de twee zijmuren zijn twee zijarmen voorzien met dezelfde lengte als de beide zijmuren. Hierdoor vormt het bouwwerk drie afzonderlijke vakken, die bedoeld zijn voor de opslag van tuinafval en containers (zie ook onderstaande afbeelding).



Figuur 1

Doordat de bewuste ruimten aan drie zijden door muren zijn omgeven, legt het bouwwerk daarop een ruimtebeslag dat maakt dat die ruimten, inclusief de vloeren, geheel bij het bouwwerk worden betrokken, aldus de Afdeling. Gelet daarop moeten deze vloeren volgens de Afdeling tot de oppervlakte van het bouwwerk worden gerekend.

### 3.4 Dakterrassen, balkons, dakopbouwen en overige bouwwerken (lid 4)

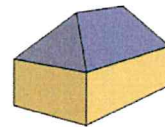
Op grond van onderdeel 4 kunnen verschillende bouwwerken worden gerealiseerd, zoals dakterrassen, balkons, dakkapellen, dakopbouwen, soortgelijke uitbreidingen van een gebouw, uitbreidingen van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard (bijvoorbeeld lift opbouwen, schoorstenen, ventilatiekanalen, airco-units, luchtbehandelingsinstallaties, glazenwassersinstallaties, brandtrappen of bouwwerken die samenhangen met installaties binnen een gebouw) dan wel voor-

zeningen gericht op het isoleren van een gebouw. Onderdeel 4 kan tevens zien op de uitbreiding van een reeds vergund maar nog niet bestaand bouwwerk of gebouw.<sup>42</sup>

Volgens de Afdeling moet bij de toepassing van dit onderdeel een bepaald stramien worden gevolgd: heeft het bouwplan betrekking op een of meer dakopbouwen, dan is niet relevant of de activiteit ziet op een uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard.<sup>43</sup> Slechts indien een bouwplan geen dakopbouw, dakkapel of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw betreft dan moet, gelet op het gebruik van de woorden 'dan wel' in onderdeel 4, worden bezien of het desbetreffende bouwplan ziet op een uitbreiding met een bouwdeel van ondergeschikte betekenis.

De bouwwerken genoemd in onderdeel 4 zijn niet limitatief, omdat ook een 'andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw' of een 'gelijksoortige uitbreiding van een gebouw' hieronder valt. Bij een gelijksoortige uitbreiding van een gebouw moet bijvoorbeeld worden gedacht aan een loggia in een schuin dakvlak.

Uit een uitspraak van de Afdeling uit 2017 blijkt dat dakopbouwen niet per se gering van omvang hoeven te zijn, nu in het Bor geen nadere beschrijving is opgenomen van wat onder een dakopbouw moet worden verstaan.<sup>44</sup> Zo is een kapverdieping (een nieuwe verdieping onder een kap) ook aan te merken als een dakopbouw.<sup>45</sup> Voorts blijkt uit onderdeel 4 niet dat is beoogd de toepassing van de daarin opgenomen bevoegdheid te beperken tot planologisch ondergeschikte gevallen, aldus de Afdeling.<sup>46</sup> Uit de bepaling blijkt niet dat het slechts kan gaan om een schilddak (zie onderstaande afbeelding) of een daarmee vergelijkbare kapconstructie.<sup>47</sup> De Afdeling ziet dan ook geen aanknopingspunten voor een uitleg dat het bij een dakopbouw niet kan gaan om een uitbreiding van het gebouw met een extra verdieping met een plat dak.



Figuur 2

<sup>40</sup> ABRvS 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:185.

<sup>41</sup> ABRvS 1 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2952.

<sup>42</sup> ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4687; ABRvS 18 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2808.

<sup>43</sup> ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:702, r.o. 2.2.

<sup>44</sup> ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:702, r.o. 2.2; ABRvS 11 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2756.

<sup>45</sup> ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1770.

<sup>46</sup> ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:702, r.o. 2.2; ABRvS 11 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2756.

<sup>47</sup> ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1770.



Hoewel voornoemde uitspraken enkel zien op dakopbouwen, lijkt het ons dat de daaruit volgende uitgangspunten (niet per se gering van omvang of planologisch ondergeschikt) tevens kunnen worden doorgetrokken naar de in onderdeel 4 genoemde dakterrassen, balkons, andere niet op de grond gelegen buitenruimtes en dakkappen.

Tot slot merken wij op dat voor de uitleg van het begrip 'dakopbouw' in onderdeel 4 de in het bestemmingsplan gegeven definitie van dakopbouw niet relevant is.<sup>48</sup> Dat in een bestemmingsplan een beperktere definitie van het begrip 'dakopbouw' is opgenomen kan dus niet afdoen aan het toepassingsbereik van onderdeel 4. Het lijkt ons dat dit principe ook geldt voor de in onderdeel 4 genoemde dakterrassen, balkons, andere niet op de grond gelegen buitenruimtes en dakkappen.

### 3.5 Antenne-installaties (lid 5)

Op grond van onderdeel 5 kan een kruimelvergunning worden verleend voor 'een antenne-installatie, mits niet hoger dan 40 m'.

Volgens de Afdeling dient voor de bepaling van de hoogte van de antennemast de mast te worden beoordeeld in uitgeschoven toestand, nu een bouwwerk in zijn volle omvang dient te worden gezien.<sup>49</sup> Hoewel deze uitspraak zag op de vraag of een antennemast voldeed aan de voorwaarden van artikel 2 onderdeel 15 en 16 bijlage II Bor (inzake het vergunningvrij oprichten van een antennemast), menen wij dat dit oordeel tevens relevant is voor het bepalen van de hoogte van een antennemast als bedoeld in onderdeel 5.

Voor de verlening van een kruimelvergunning op basis van onderdeel 5 is voorts van belang dat verschillende gemeentes separaat beleid over de planologische inpassing van antennemasten hebben opgesteld (zoals volgt uit ons vorige artikel over de kruimelvergunning, dient bij de beoordeling van een aanvraag om een kruimelvergunning ook te worden getoetst aan gemeentelijk beleid<sup>50</sup>). Uit een Afdelingsuitspraak uit 2017 over de toepasbaarheid van onderdeel 5 van de kruimellijst blijkt bijvoorbeeld dat de gemeente Valkenburg aan de Geul in haar kruimelbeleid onder andere verwijst naar het Nationaal Antennebeleid, dat ten doel heeft om de behoefte aan opstelplaatsen van antennes te beperken en te voorkomen dat meer opstelplaatsen worden gerealiseerd dan noodzakelijk.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:702; ABRvS 11 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2756.

<sup>49</sup> ABRvS 7 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1. Voor het oordeel dat een bouwwerk in zijn volle omvang dient te worden gezien, verwijst de Afdeling naar haar eerdere uitspraak van 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1719.

<sup>50</sup> A. Franken van Bloemendaal en H. Koolen, 'De toets der kruimels: geen brokken maken!', *TBR* 2016/3, par. 3.1.

<sup>51</sup> ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2800.

### 3.6 Installaties bij een glastuinbouwbedrijf voor warmtekrachtkoppeling (lid 6)

Onderdeel 6 bepaalt dat een kruimelvergunning kan worden verleend voor 'een installatie bij een glastuinbouwbedrijf voor warmtekrachtkoppeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder w, van de Elektriciteitswet 1998'.

Een warmtekrachtkoppeling als bedoeld in artikel 1 lid 1 onder w Elektriciteitswet 1998 is 'de gecombineerde opwekking van warmte en elektriciteit of mechanische energie door verstoking van een brandstof, waarvan de warmte nuttig gebruikt wordt, anders dan voor de productie van elektriciteit'. Glastuinders maken steeds vaker gebruik van een warmtekrachtkoppeling waarbij elektriciteit en warmte tegelijkertijd worden geproduceerd: de glastuinder kan de opgewekte stroom verkopen en voordelig zijn kas verwarmen.

Volgens de toelichting is deze installatie (net als de installatie als bedoeld in onderdeel 7, zie hierna) met het oog op het belang van duurzame energie in 2010 nieuw in de kruimellijst opgenomen.<sup>52</sup> Dergelijke installaties worden veelal in strijd met de ter plaatse geldende agrarische bestemming geacht, omdat de vrijgekomen energie niet alleen strekt ten behoeve van het bedrijf waar de installatie staat, maar ook ten behoeve van andere afnemers (en dus niet ten dienste van de agrarische bestemming).<sup>53</sup> Door het verlenen van een kruimelvergunning voor het realiseren van de installatie in strijd met de op de gronden rustende bestemming, kan toch gebruik worden gemaakt van de duurzame energiebron van een warmtekrachtkoppeling bij een glastuinbouwbedrijf.

### 3.7 Installaties bij een agrarisch bedrijf (lid 7)

Onderdeel 7 ziet op 'een installatie bij een agrarisch bedrijf waarmee duurzame energie wordt geproduceerd door het bewerken van uitwerpselen van dieren tot krachtens artikel 5, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aangewezen eindproducten van een krachtens dat artikellid omschreven bewerkingsprocedé dat ziet op het vergisten van ten minste 50 gewichtsprocenten uitwerpselen van dieren met in de omschrijving van dat procedé genoemde nevenbestanddelen'.

Artikel 5 lid 2 Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet bepaalt dat 'bij ministeriële regeling reststoffen, categorieën afvalstoffen of reststoffen of eindproducten van bij die regeling omschreven bewerking procedés kunnen worden aangewezen, indien er naar het oordeel van Onze Minister geen landbouwkundige en milieukundige bezwaren bestaan dat deze stoffen als meststof worden verhandeld of

<sup>52</sup> *Stb.* 2010, 143, p. 159.

<sup>53</sup> *Stb.* 2010, 143, p. 159.

bij de productie van meststoffen worden gebruikt'. Deze producten en procedés zijn vervolgens aangewezen in hoofdstuk 2 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

Volgens de toelichting heeft dit onderdeel betrekking op een installatie voor co-vergisting bij een agrarisch bedrijf.<sup>54</sup> Dit onderdeel is - net als onderdeel 6 - in 2010 als 'nieuw geval' aan de kruimellijst toegevoegd. Co-vergisting houdt in dat de mest van het vee samen met een ander organisch product (vaak afkomstig uit de land- of tuinbouw of de veevoedingsindustrie) wordt vergist. Alleen organische producten die zijn aangewezen in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet mogen worden gebruikt voor co-vergisting. Door de vergisting komt gas vrij dat kan worden gebruikt als energiebron. De verwerkte mest die achterblijft is te gebruiken als vruchtbare mest.

Volgens de toelichting is deze installatie (net als de installatie uit onderdeel 6, zie par. 3.6 hiervoor) met het oog op het belang van duurzame energie in de kruimellijst opgenomen. Deze installaties worden veelal in strijd met de ter plaatse geldende agrarische bestemming geacht, omdat de vrijgekomen energie niet alleen strekt ten behoeve van het bedrijf waar de installatie staat, maar ook ten behoeve van andere afnemers (en dus niet ten dienste van de agrarische bestemming).<sup>55</sup> Door het verlenen van een kruimelvergunning voor het realiseren van de installatie in strijd met de op de gronden rustende bestemming, kan toch gebruik worden gemaakt van de duurzame energiebron van co-vergisting bij een agrarisch bedrijf.

### 3.8 Niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied (lid 8)

Op grond van onderdeel 8 kan een kruimelvergunning worden verleend voor 'het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied'.

Volgens de toelichting kan het hierbij gaan om het toevoegen van een aantal parkeerplaatsen in een groenstrook, het verleggen van trottoirs of het aanbrengen van groenvoorzieningen.<sup>56</sup> Volgens de toelichting vindt een herinrichting van openbaar gebied vaak plaats in samenhang met het bouwen van een vergunningvrij bouwwerk, zoals vuilcontainers, sport- of speeltoestellen en straatmeubilair. Bij het beantwoorden van de vraag of al dan niet sprake is van een ingrijpende herinrichting van openbaar gebied, zal volgens de toelichting onder andere de te verwachten gevolgen van de herinrichting voor

omwonenden en gebruikers van het desbetreffende gebied moeten worden betrokken.<sup>57</sup>

In 2016 oordeelde de Afdeling dat het College van de gemeente Tilburg terecht een kruimelvergunning op grond van onderdeel 8 heeft verleend voor het verhard van een pad over een lengte van 405 meter.<sup>58</sup> Volgens de Afdeling is sprake van een 'niet-ingrijpende herinrichting' gelet op de te verwachten gevolgen van de herinrichting voor omwonenden en gebruikers van het gebied, waarbij de Afdeling verwijst naar de toelichting van bijlage II Bor. Volgens de Afdeling betekent het enkele feit dat voor de herinrichting omvangrijke en ingrijpende werkzaamheden nodig waren niet dat de herinrichting van het gebied zelf als ingrijpend moet worden aangemerkt. De Afdeling wijst er daarbij op dat sprake is van een bestaand pad dat wordt verhard en dat qua ligging en omvang niet veranderd. Voorts is een significante toename van verkeer niet te verwachten, aldus de Afdeling.

Uit een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 8 maart 2017 (over de aanleg van een bevoorradingsweg) blijkt dat bij de beoordeling van een herinrichting van openbaar gebied moet worden gekeken naar de maximale planologische invulling van het bestemmingsplan.<sup>59</sup> De beoogde herinrichting moet worden gezien in het licht van die mogelijkheden. In dit geval maakte het bestemmingsplan het al mogelijk om gronden te verhardten ten behoeve van parkeervoorzieningen en voet- of fietspaden. Gelet op die ruimtelijke gevolgen moet de aanleg van een bevoorradingsweg (die bovendien een gering aantal verkeersbewegingen met zich meebracht) worden aangemerkt als een niet-ingrijpende herinrichting.

Een andere recente uitspraak van de Afdeling (4 oktober 2017) zag op de weigering van een omgevingsvergunning voor het innemen van een ligplaats ten behoeve van ten hoogste 10 bedrijfsvaartuigen, op een plek waar op grond van het bestemmingsplan 10 zeiljachten ligplaats kunnen innemen.<sup>60</sup> De Afdeling is van oordeel dat het project niet kan worden aangemerkt als 'niet-ingrijpend' gelet op de omvang, ruimtelijke uitstraling en de verwachte (onbeperkte) duur van het voorziene gebruik. Daarbij speelt volgens de Afdeling ook een rol dat de vergunning ertoe zou leiden dat het water exclusief zou worden bestemd als ligplaats voor de bedrijfsvaartuigen (rondvaartboten) waardoor andere vaartuigen niet langer gebruik zouden kunnen maken van het water op deze locatie.

<sup>57</sup> Stb. 2014, 333, p. 54.

<sup>58</sup> ABRvS 22 juni 2016 ECLI:NL:RVS:2016:1749.

<sup>59</sup> ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:572, AB 2017, 223, m.nt. W.S. Zorg.

<sup>60</sup> ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2663.



### 3.9 Ander gebruik van bouwwerken (lid 9)

Onderdeel 9 schept de mogelijkheid om het gebruik van bouwwerken en het daarbij aansluitende terrein te wijzigen. Nu in onderdeel 9 geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende type bouwwerken ((hoofd)gebouw/bijbehorend bouwwerk/bouwwerk geen gebouw zijnde), kan op grond van dit onderdeel het gebruik van elk type bouwwerk (en het daarbij aansluitende terrein) worden gewijzigd.<sup>61</sup>

Dit onderdeel kan slechts worden toegepast indien de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume van het bouwwerk niet wordt vergroot. Bij de beoordeling van de toename van het bouwvolume moet enkel worden gekeken naar dat deel van het bouwwerk dat met onderdeel 9 wordt vergund (gelet op de mogelijkheden tot cumulatie van de verschillende kruimelonderdelen, zie paragraaf 5).<sup>62</sup> Volgens de Afdeling dient onder bouwvolume te worden verstaan de omvang van het gebouwde, en niet de omvang (vloeroppervlakte) van de functie of het gebruik.<sup>63</sup>

Zolang de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume van het bouwwerk niet wordt vergroot, kunnen met onderdeel 9 zowel in- als uitpandige bouwactiviteiten worden vergund. Ook bouwactiviteiten die leiden tot een verandering van het uiterlijk van het bouwwerk, zoals het wijzigen van de gevelindeling, vallen binnen het toepassingsbereik van onderdeel 9.

Het in onderdeel 9 opgenomen begrip 'aansluitend terrein' is niet nader gedefinieerd. Gelet op de tekst van de regeling wordt hiermee volgens ons bedoeld het terrein dat direct aansluit op het bouwwerk en dat aan dit bouwwerk ten dienste staat.

Voor zover het bouwwerk is gelegen buiten de bebouwde kom (zie hiervoor paragraaf 3.1.3) mag de functiewijziging enkel zien op een logiesfunctie voor werknemers<sup>64</sup>, de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen. Aan een binnen de bebouwde kom gelegen bouwwerk kan in beginsel elke functie worden toegewezen.<sup>65</sup>

Uit de toelichting blijkt dat de kruimelvergunning op grond van dit onderdeel enkel kan zien op bestaande bouwwerken.<sup>66</sup> Ons is één (rechtbank) uitspraak bekend waarin dit uitgangspunt is beves-

tigd.<sup>67</sup> Nu dit uitgangspunt niet volgt uit de tekst van onderdeel 9 zelf, en gelet op de pragmatische en grammaticale uitleg van de Afdeling bij de toepasbaarheid van de andere kruimelonderdelen<sup>68</sup>, achten wij het voorstelbaar dat de Afdeling zal oordelen dat onderdeel 9 ook kan worden toegepast bij reeds vergunde, maar nog niet bestaande bouwwerken.

Wij merken tot slot op dat ingevolge artikel 5 lid 6 bijlage II Bor onderdeel 9 niet kan worden toegepast op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer (zie hiervoor paragraaf 4.2).

### 3.10 Gebruik van recreatiewoning voor bewoning (lid 10)

Op grond van onderdeel 10 kan het gebruik van een legaal bestemde recreatiewoning worden omgezet naar (permanente) bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende (cumulatieve) eisen:

- de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- de bewoning is niet in strijd met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,
- de bewoner had op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik en heeft deze sindsdien onafgebroken bewoont, en
- de bewoner was op 31 oktober 2003 meerderjarig.

De eis onder (a) ziet voornamelijk op de bouwtechnische eisen die het Bouwbesluit 2012 stelt aan bestaande woningen (welke over het algemeen minder streng zijn dan de nieuwbouweisen voor woningen).

De eisen onder (b) hebben enerzijds ten doel in de recreatiewoning een goed woon- en leefklimaat te waarborgen als deze (permanent) wordt bewoond en beogen anderzijds te voorkomen dat de in de omgeving aanwezige bedrijven door de aanwezigheid van een woning onevenredig in hun bedrijfsactiviteiten worden beperkt.

Wat betreft de eis onder (c) merken wij op dat een inschrijving in de GBA (Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens) in het algemeen een vermoeden oplevert dat de betrokkene zijn hoofdverblijf heeft op het adres waarop hij is

<sup>61</sup> ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3268; ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1396.

<sup>62</sup> ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1345.

<sup>63</sup> ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1345, r.o. 10.2.

<sup>64</sup> Volgens de totstandkomingsgeschiedenis (Stb. 2014, 333, p. 54) wordt in dit verband onder logiesfunctie hetzelfde verstaan als in artikel 1.1 lid 2 Bouwbesluit 2012, te weten een gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen.

<sup>65</sup> Let wel op de beperkingen opgenomen in artikel 5 bijlage II Bor.

<sup>66</sup> Stb. 2014, 333, p. 51 en 54.

<sup>67</sup> Rechtbank Noord-Holland 26 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:448.

<sup>68</sup> Zie onder andere ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2364; ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4687; ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:702, r.o. 2.2; ABRvS 11 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2756.

ingeschreven en dus de recreatiewoning als woning in gebruik had/heeft.<sup>69</sup> Het is mogelijk om op andere manieren aan te tonen dat de bewoner aldaar zijn hoofdverblijf had/heeft (bijvoorbeeld door middel van energierekeningen of andere bescheiden)<sup>70</sup>, maar hieraan worden hoge eisen gesteld door de Afdeling.<sup>71</sup>

In tegenstelling tot de overige onderdelen van de kruimellijst (onderdelen 1 tot en met 9 en onderdeel 11) heeft een kruimelvergunning op grond van onderdeel 10 geen zakelijk maar een persoonsgebonden karakter. Dit betekent dat de kruimelvergunning slechts kan worden gebruikt door degene aan wie zij is verleend (in dit geval de aanvrager en de met name genoemde huisgenoten die voldoen aan de toepasselijke voorwaarden).<sup>72</sup> De vergunning kan dus niet worden overgedragen aan een andere natuurlijke persoon of een rechtspersoon. Verder moet in de vergunning worden opgenomen dat deze slechts geldt voor de duur dat de vergunninghouder(s) de desbetreffende recreatiewoning onafgebroken bewoond dan wel bewonen.<sup>73</sup>

### 3.11 Tijdelijk ander gebruik van gronden of bouwwerken (lid 11)

Op grond van onderdeel 11 kan een kruimelvergunning worden verleend voor een 'ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar'.

Op grond hiervan kan een tijdelijke ontheffing worden verleend voor het gebruik van gronden of bouwwerken voor maximaal tien jaar. Volgens de toelichting<sup>74</sup> was de toevoeging van dit nieuwe, algemene, onderdeel al aangekondigd in de toelichting bij de wet pChw<sup>75</sup> en strekt deze toevoeging tot het flexibeler maken van de mogelijkheden voor tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening.

Het feit dat het moet gaan om *ander* gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10 betekent dat onderdeel 11 alleen kan worden toegepast voor gebruik dat niet is genoemd in één van de onderdelen 1 tot en met 10. Is dat wel het geval, dan zal dat onderdeel, en niet onderdeel 11, de grondslag voor vergunningverle-

ning moeten zijn.<sup>76</sup> Zo zal een kruimelvergunning voor een tijdelijk bijbehorend bouwwerk (al dan niet langer dan tien jaar) moeten worden verleend op basis van onderdeel 1 van de kruimellijst.<sup>77</sup>

Kort samengevat: indien het een planologisch strijdig gebruik betreft dat niet is genoemd in de onderdelen 1 tot en met 10, dan kan voor het gebruik met een duur van maximaal tien jaar een kruimelvergunning worden verleend op basis van onderdeel 11. In de toelichting worden als voorbeelden hiervan genoemd (1) het tijdelijk plaatsen van een (nood)gebouw ten behoeve van een tijdelijke winkelvestiging op gronden met een agrarische bestemming en (2) het tijdelijk inrichten van voor agrarische doeleinden bestemde gronden ten behoeve van parkeerplaatsen.<sup>78</sup>

Indien een vergunning voor meer dan 10 jaar moet worden verleend, dan kan (behoudens de mogelijkheden van artikel 4 onderdelen 1 tot en met 10 of een eventuele binnenplanse ontheffing) dit slechts gebeuren met toepassing van de uitgebreide afwijkingsprocedure (artikel 2.12 lid 1 onder a sub 3 jo. artikel 2.23 Wabo).<sup>79</sup>

Op grond van onderdeel 11 kan de termijn van de tijdelijke vergunning worden verlengd, of er kan opnieuw voor dezelfde activiteit vergunning worden verleend, mits de totale tijdsduur van de vergunningen de maximale periode van tien jaar niet overschrijdt, zo blijkt uit de toelichting en jurisprudentie van de Afdeling.<sup>80</sup>

De start van de tienjaarstermijn vangt aan bij de verlening van de eerste vergunning voor het tijdelijke gebruik en niet met de start van het illegale gebruik.<sup>81</sup> Uit Afdelingsjurisprudentie volgt dat een eerder verleende tijdelijke vergunning onder het

69 ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2642.

70 ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2527.

71 Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2527.

72 Zie artikel 2.25 lid 3 Wabo jo. artikel 5.18 Bor.

73 Zie artikel 5.18 Bor.

74 Stb. 2014, 333, p. 55.

75 Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 35.

76 Stb. 2014, 333, p. 55. Op grond van artikel 2.23 lid 1 Wabo kan in een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit - waar de onderdelen 1 tot en met 10 onder vallen - immers worden bepaald dat de vergunning geldt voor een daarbij aangegeven termijn.

77 Stb. 2014, 333, p. 55.

78 Stb. 2014, 333, p. 55-56.

79 Stb. 2014, 333, p. 56.

80 Stb. 2014, 333, p. 55-56; ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2212, TBR 2017/159 m.nt. A.G.A. Nijmeijer en ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:487.

81 ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2212, TBR 2017/159 m.nt. A.G.A. Nijmeijer. De Afdeling oordeelt dat zowel de tekst van onderdeel 11 als de toelichting daarop geen aanknopingspunten bieden voor het oordeel dat, indien het strijdige gebruik reeds illegaal bestaat voorafgaand aan de eerste verlening van een tijdelijke vergunning, de termijn van tien jaar is aangevangen op het moment waarop het strijdige gebruik feitelijk is begonnen.



oude recht meegerekend moet worden bij de tienjaarstermijn van onderdeel 11.<sup>82</sup>

Bij het verlenen van de kruimelvergunning op basis van onderdeel 11 dient tot slot aannemelijk te zijn dat de activiteit na de in de vergunning gestelde termijn daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd.<sup>83</sup> Daarvoor is volgens de toelichting relevant dat het feitelijk mogelijk moet zijn de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen te beëindigen, omdat anders impliciet de activiteit voor onbepaalde tijd zou worden vergund.<sup>84</sup> De toelichting noemt als voorbeeld van een activiteit waarvan het niet aannemelijk is dat deze zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd (1) het tijdelijk dempen van een natuurlijk waardevol moerasgebied en (2) de bouw van een flatgebouw met twintig verdiepingen. Als voorbeeld van een activiteit die zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd noemt de toelichting (1) een leegstaand voor kantoorgebruik bestemd gebouw, waarin voor een duur van tien jaar studentenhuisvesting wordt toegestaan en (2) de tijdelijke plaatsing van mobiele zorgunits, vooruitlopend op de verwezenlijking van plannen voor nieuwbouw van zorgwoningen.<sup>85</sup> Bij de bouw van een woning is volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in principe sprake van omkeerbare gevolgen, nu een woning weer kan worden gesloopt en verwijderd.<sup>86</sup> Voorts blijkt uit 'lagere' rechtspraak dat het bouwen van tijdelijke chalets<sup>87</sup> en het bouwen van een tijdelijk winkelcentrum<sup>88</sup> aan te merken zijn als tijdelijke activiteiten die zonder onomkeerbare gevolgen kunnen worden beëindigd.

#### 4. Beperkingen toepasbaarheid kruimellijst

Artikel 5 bijlage II Bor bevat een tweetal bepalingen die de toepasbaarheid van de kruimellijst inperken. Op grond van artikel 5 lid 1 dient het aantal woningen bij verlening van de kruimelvergunning

<sup>82</sup> ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:487. Zo oordeelde de Afdeling dat een reeds op 1 juli 2008 voor vijf jaar verleende tijdelijke vrijstelling ex artikel 17 WRO in mindering moest worden gebracht op de duur van het tijdelijke gebruik van tien jaar van de op 4 maart 2015 verleende tijdelijke verlenging op basis van onderdeel 11. De totale termijn van het gebruik krachtens de tijdelijke vergunning mag de maximale termijn van tien jaar ex onderdeel 11 immers niet overschrijden. Om die reden liep de tijdelijke vergunning ex onderdeel 11 niet van 4 maart 2015 tot 4 maart 2025 zoals het College aanvankelijk had bepaald, maar tot 1 juli 2018.

<sup>83</sup> Anders dan voor de wijziging van het Bor in 2014 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. *Stb.* 2014, 333, p. 65.

<sup>84</sup> *Stb.* 2014, 333, p. 56 en p. 25-26.

<sup>85</sup> *Stb.* 2014, 333, p. 65.

<sup>86</sup> Zie hiervoor de beantwoording van vragen door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op Omgevingsweb en LinkedIn, <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/7-vragen-en-antwoorden-over-de-kruimel-ljst>.

<sup>87</sup> Rb. Midden-Nederland 29 januari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:441.

<sup>88</sup> Rb. Oost-Brabant 27 januari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:396.

in beginsel gelijk te blijven. Artikel 5 lid 6 bepaalt dat onderdeel 9 en 11 van de kruimellijst niet kunnen worden toegepast op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: 'bijlage Besluit mer'). De beperkingen worden in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld.

#### 4.1 Gelijk aantal woningen (5 lid 1)

Op grond van artikel 5 lid 1 bijlage II Bor moet bij de verlening van een kruimelvergunning het aantal woningen gelijk blijven. Het gaat hier om het aantal (zelfstandige) woningen dat volgens het bestemmingsplan is toegestaan en dus niet om het feitelijk aanwezig aantal woningen.<sup>89</sup> Voor het bepalen van het aantal woningen zal daarom aansluiting moeten worden gezocht bij de bebouwingsmogelijkheden op grond van het geldende bestemmingsplan. Staat het bestemmingsplan de realisatie van het gewenste aantal (zelfstandige) woningen toe, dan kan de kruimelvergunning worden verleend. Hoewel artikel 5 lid 1 vereist dat bij de toepassing van artikel 4 het aantal woningen *gelijk blijft*, is in de (Afdelings)jurisprudentie bepaald dat een *afname* van het aantal woningen is toegestaan.<sup>90</sup>

De enige eis die in artikel 5 lid 1 moet worden gelezen is dat het aantal zelfstandige woningen niet toeneemt. Indien één zelfstandige woonruimte wordt omgezet in meerdere onzelfstandige woonruimten, dan neemt het aantal zelfstandige woonruimten dus niet toe.<sup>91</sup>

Belangrijke kanttekening is dat de beperking van de toename van het aantal woningen niet geldt voor (1) onderdeel 1 van de kruimellijst (bijbehorende bouwwerken) voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg, (2) onderdeel 9 (wijziging gebruik van bouwwerken) en (3) onderdeel 11 (tijdelijk ander gebruik van gronden of bouwwerken). Bij de toepassing van deze onderdelen van de kruimellijst mag het aantal (zelfstandige) woningen dus *wel* toenemen ten opzichte van het aantal in het bestemmingsplan toegestane woningen.

#### 4.2 Stedelijk ontwikkelingsproject (5 lid 6)

##### 4.2.1 Inleiding

Op grond van artikel 5 lid 6 kunnen onderdelen 9 en 11 van de kruimellijst niet worden toegepast op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage Besluit mer. Wanneer sprake is

<sup>89</sup> ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1528; ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1373; ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:638; ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8456; ABRvS 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7446; ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7087; ABRvS 4 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF9495; ABRvS 3 december 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN9249.

<sup>90</sup> ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3371.

<sup>91</sup> ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3371.

van een activiteit genoemd in kolom 1 van onderdeel C en D kan voor het initiatief derhalve geen kruimelvergunning worden verleend, maar zal de ontheffing moeten worden verleend door middel van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.<sup>92</sup> Ook de Afdeling lijkt deze opvatting te zijn toegedaan.<sup>93</sup> De Afdeling lijkt met dit oordeel direct aan te sluiten op de tekst van artikel 5 lid 6 bijlage II Bor en de daarbij behorende toelichting. Uit de toelichting volgt immers dat bij de beoordeling of artikel 5 lid 6 van toepassing is, enkel moet worden gekeken naar kolom 1 van onderdeel C of D van de bijlage Besluit mer (en dus niet naar kolom 2 of 4).<sup>94</sup>

Hoewel de meeste activiteiten genoemd in kolom 1 duidelijk zijn omschreven en begrensd zijn, is het lastiger vast te stellen of een project kwalificeert als de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject ex onderdeel D 11.2 van de bijlage Besluit mer. Daarom wordt in de volgende paragraaf nader op dat begrip ingegaan.

#### 4.2.2 Stedelijk ontwikkelingsproject

Het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' is noch in het Besluit mer, noch in de Wet milieubeheer of een andere wet gedefinieerd. Uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat van belang is of per saldo (het verschil tussen de oude en de nieuwe situatie) sprake kan zijn van aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu.<sup>95</sup> Dit impliceert naar onze mening dat het bevoegd gezag bij de behandeling van een aanvraag ten behoeve van een activiteit als bedoeld in onderdelen 9 en 11 van artikel 4 bijlage II Bor over (een zekere mate van) beoordelingsvrijheid moet kunnen beschikken om te beoordelen of al dan niet sprake is van de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject.

In een recente uitspraak (15 maart 2017) oordeelt de Afdeling dat het begrip 'stedelijk ontwikkelings-

project' ruimte voor interpretatie laat.<sup>96</sup> In deze zaak ging het specifiek om de vraag of sprake was van een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject. De Afdeling is van oordeel dat niet iedere wijziging van een stedelijke ontwikkeling, hoe ondergeschikt ook, moet worden aangemerkt als een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D 11.2 van de bijlage Besluit mer. Dit is volgens haar afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. De Afdeling is in ieder geval van oordeel dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject - in weerwil van de toelichting - niet enkel afhankelijk kan worden gesteld van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Uit de uitspraak volgt geen eenduidige uitleg van het begrip wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject.

Nu het Besluit mer een implementatie is van de MER-richtlijn, kunnen voor de uitleg van het begrip stedelijk ontwikkelingsproject wellicht aanknopingspunten worden gevonden in de MER-richtlijn.<sup>97</sup> Het begrip komt namelijk voort uit het begrip 'stadsontwikkelingsproject' uit lid 10 onder b van bijlage II van de MER-richtlijn. Dat begrip is niet (nader) gedefinieerd in de MER-richtlijn zelf, reden waarom door de Europese Commissie een handleiding is uitgebracht voor de interpretatie van deze richtlijn.<sup>98</sup> Uit deze handleiding volgt - kort gezegd - dat het begrip 'stadsontwikkelingsproject' ruim moet worden geïnterpreteerd, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van de MER-richtlijn om projecten die mogelijk aanzienlijke effecten kunnen hebben op het (leef) milieu door hun eigenschappen, omvang of locatie (lees: aard en omvang) te onderwerpen aan een beoordeling van deze effecten.<sup>99</sup>

De nationale wetgever lijkt volgens de totstandkomingsgeschiedenis van het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' eenzelfde interpretatie te hantieren: de vraag of sprake is van de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject is afhankelijk gesteld van de vraag of aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu te verwachten zijn (gezien de aard en omvang van het project). Dit is ook logisch, nu het Besluit mer een implementatie is van de MER-richtlijn. Het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk

<sup>92</sup> Het kwalificeren als een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage Besluit mer is niet alleen van belang voor de rechtsvraag of de kruimelregeling van toepassing is, maar ook voor de vraag of een vergunning van rechtswege is ontstaan in het geval niet tijdig is beslist op de aanvraag. Indien een aangevraagde activiteit met een kruimelvergunning kan worden verleend, dan is op grond van artikel 3.7 lid 1 Wabo de reguliere procedure van toepassing. Indien vervolgens niet binnen de daarvoor op grond van artikel 3.9 Wabo geldende beslistermijn een besluit op de aanvraag wordt genomen, dan volgt uit artikel 3.9 lid 3 Wabo jo. artikel 4:20b lid 1 Awb dat de omgevingsvergunning van rechtswege is verleend (de zogenaamde Lex silencio positivo). Het bevoegd gezag heeft dan niet langer de bevoegdheid om de uitgebreide procedure te voeren of de aanvraag alsnog te weigeren. Op die aanvraag is dan al van rechtswege beslist, zodat elk ander besluit door het bevoegd gezag onbevoegd wordt genomen. De vraag is of de Lex silencio positivo ook toepasbaar is in de situatie waarin sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. Zie hiervoor TBR 2016/102.

<sup>93</sup> ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192, JM 2017/78, TBR 2017/99 m.nt. Nijmeijer en Soppe.

<sup>94</sup> Stb. 2014, 333, p. 58.

<sup>95</sup> Stb. 2011, 102, p. 51.

<sup>96</sup> Zie kolom 1 van categorie D 11.2 van de bijlage Besluit mer en artikel 2 onderdeel A van deze bijlage.

<sup>97</sup> Richtlijn 2011/92/EU.

<sup>98</sup> Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, 2015.

<sup>99</sup> Zie pagina 50 van de Handleiding.



ontwikkelingsproject lijkt dus afhankelijk te moeten worden gesteld van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Afgewacht zal moeten worden hoe de Afdeling hier mee om zal gaan.

## 5. Cumulatie

Het is mogelijk om één kruimelvergunning te verlenen voor meerdere identieke onderdelen van de kruimellijst, of voor een combinatie van verschillende kruimelonderdelen. Dit staat bekend als de cumulatie van de kruimellijst.

In de toelichting wordt hierover opgemerkt dat de onderdelen in de kruimellijst weliswaar redactioneel in enkelvoud zijn gesteld, maar ook in meervoud kunnen worden toegepast. Dat betekent dat bijvoorbeeld ook één kruimelvergunning kan worden verleend voor verschillende bijbehorende bouwwerken tegelijk.<sup>100</sup> Ook kunnen volgens de toelichting verschillende onderdelen van de kruimellijst in één kruimelvergunning gecombineerd worden toegepast. Zo is het mogelijk om één kruimelvergunning te verlenen voor zowel (i) de wijziging van een bepaald gebruik van een bestaand hoofdgebouw (onderdeel 9) als voor (ii) de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk (onderdeel 1).<sup>101</sup>

Volgens de Afdeling is het tevens mogelijk een kruimelvergunning te verlenen waarbij voor één hoofdgebouw een ontheffing wordt verleend op basis van zowel onderdeel 9 (gebruikswijziging hoofdgebouw mits bouwoppervlakte en bouwvolume niet worden vergroot) als onderdeel 1 (uitbreiding hoofdgebouw waardoor bouwoppervlakte en bouwvolume *wel* worden vergroot). De Afdeling verwijst daarbij naar de toelichting, waarin is vermeld dat de verscheidende onderdelen van artikel 4 bijlage II Bor in één omgevingsvergunning gecombineerd kunnen worden toegepast.<sup>102</sup> Dit ondanks het feit dat in onderdeel 9 de eis is gesteld dat het gebruik van een bestaand bouwwerk mag worden gewijzigd, zolang het bouwvolume en de bouwoppervlakte niet worden vergroot.

Wij juichen dit toe. Het alternatief zou immers zijn dat eerst een kruimelvergunning wordt verleend voor een uitbreiding van het hoofdgebouw op grond van onderdeel 1, en dat vervolgens (nog) een kruimelvergunning moet worden verleend voor de functiewijziging van het bouwwerk (inclusief

het uitgebreide deel van het hoofdgebouw verleend met onderdeel 1) op grond van onderdeel 9. Indien dit kan worden bereikt door twee kruimelvergunningen consecutief te verlenen, dan zou er volgens ons ook geen bezwaar moeten bestaan deze wijzigingen tevens gelijktijdig door middel van de verlening van één kruimelvergunning toe te staan. Wij sluiten hierbij aan bij de mening van Nijmeijer in zijn annotatie bij de uitspraak.<sup>103</sup>

De mogelijkheden tot cumulatie zijn echter niet onbegrensd. De toepassing van artikel 4 onderdeel 1 wordt immers ingeperkt door artikel 5 lid 1 bijlage II Bor, dat bepaalt dat het aantal woningen bij de toepassing van onderdeel 1 gelijk dient te blijven (zie par. 4.1 hiervoor). Indien het gebruik van bijvoorbeeld een bestaand kantoorgebouw wordt gewijzigd naar het gebruik voor bewoning, dan kan voor de gebruikswijziging een kruimelvergunning worden verleend op basis van onderdeel 9. Het gebouw kan volgens ons echter niet met dezelfde kruimelvergunning tegelijkertijd worden opgehoogd met een extra bouwlaag met woningen op grond van onderdeel 1, omdat in dat geval in strijd wordt gehandeld met artikel 5 lid 1 bijlage II Bor (het aantal woningen blijft niet gelijk, ervan uitgaande dat het bestemmingsplan het aantal woningen niet toelaat).

## 6. Doorkijk naar Omgevingswet

Hoewel de Omgevingswet ('Ow') volgens de laatste berichtgeving niet eerder dan 1 januari 2021 in werking treedt<sup>104</sup>, gaan wij in deze paragraaf volledigheidshalve in op de vraag of, en zo ja, op welke wijze het instrument kruimelvergunning onder de Ow behouden blijft.

In de tekst van de huidige Ow<sup>105</sup> komt het instrument kruimelvergunning niet voor. Van een kruimellijst is onder de Ow ook geen sprake. Dit hangt naar onze mening samen met het volgende. Met de Ow is (onder andere) beoogd de vergunningverlening in de ruimtelijke ordening te versnellen. Onder de Ow zal in de meeste gevallen voor de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere procedure van toepassing zijn.<sup>106</sup> Artikel 16.62 Ow bepaalt dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3 daarop van toepassing is. Op grond van paragraaf 16.5.3 (zie artikel 16.65 Ow) is afdeling 3.4 Awb (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure)

<sup>100</sup> Stb 2014, 333, p. 50-51. In de NvT wordt hiervoor verwezen naar de uitspraak ABRvS 26 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU1640, TBR 2011/197, m.nt. B. Rademaker.

<sup>101</sup> Stb 2014, 333, p. 51. In de NvT wordt hiervoor verwezen naar de uitspraak ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8456, AB 2013/186, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

<sup>102</sup> ABRvS 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:744, TBR 2017, 78 en ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2639.

<sup>103</sup> TBR 2017/78.

<sup>104</sup> Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 6 oktober 2017, IENM/BSK-2017/230665.

<sup>105</sup> Stb. 2016, 156 met weergave van de wijzigingen in het conceptvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

<sup>106</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 226.

van toepassing als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een bij AMvB aangewezen activiteit, waarbij volgens artikel 16.65 derde lid Ow in ieder geval activiteiten worden aangewezen ter uitvoering van het verdrag van Aarhus. Uit artikel 8.22 van het concept Omgevingsbesluit<sup>107</sup> (de AMvB als bedoeld in artikel 16.65 Ow) volgt dat de uitgebreide procedure onder andere van toepassing is bij rijksmonumentenactiviteiten en milieubelastende activiteiten.<sup>108</sup> Gelet op het voorgaande lijkt de reguliere procedure onder de Ow dus eerder de 'norm' te zijn dan de uitzondering.

Daar staat tegenover dat de vergunning van rechtswege (zie voetnoot 91) onder de Ow komt te vervallen. Artikel 16.64 lid 3 Ow bepaalt uitdrukkelijk dat paragraaf 4.1.3.3 Awb (de Lex silencio positivo) niet geldt bij de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag omgevingsvergunning. Volgens de wetgever past dit instrument niet bij de ruimere afwegingsruimte die in de Ow aan bestuursorganen voor de beoordeling van aanvragen omgevingsvergunningen wordt gegeven.<sup>109</sup> De wetgever motiveert het afschaffen van de (omgevings) vergunning van rechtswege door er op te wijzen dat voor zowel de reguliere als de uitgebreide procedure bij een overschrijding van de beslistermijn de Wet dwangsom en direct beroep bij niet tijdig beslissen van toepassing is.<sup>110</sup>

## 7. Afsluiting

Het toepassingsbereik van de kruimellijst is in 2014 verruimd en wordt in de praktijk veelvuldig toegepast. Wij menen dat dit onder andere is toe te schrijven aan de procedurele voordelen van de kruimelvergunning: de toepasselijkheid van de reguliere voorbereidingsprocedure, de toepasselijk-

heid van de Lex silencio positivo en het niet hoeven opstellen van een 'goede ruimtelijke onderbouwing'.

Wij achten het daarom van groot belang om inzicht te verkrijgen in het toepassingsbereik van de onderdelen van de kruimellijst. Om die reden hebben wij in dit artikel een overzicht gegeven van de verschillende onderdelen van de kruimellijst, de voorwaarden die gelden voor de toepasbaarheid van de verschillende onderdelen, de meetvoorschriften die bij de verlening van een kruimelvergunning een rol kunnen spelen, de uitzonderingen op de toepasbaarheid van de kruimellijst en de mogelijkheden tot cumulatie van de verschillende onderdelen van de kruimellijst. Hiermee geven wij een handvat voor de toepassing van de kruimellijst in de praktijk.

Bij de bespreking van de kruimelonderdelen is tevens de actuele jurisprudentie betrokken. Hieruit blijkt dat de Afdeling een grammaticale interpretatie van bijlage II Bor hanteert. Dit leidt tot een ruime uitleg van het toepassingsbereik van de kruimellijst, wat volgens de totstandkomingsgeschiedenis van bijlage II Bor ook door de wetgever is beoogd.

Naar onze mening staan nog twee belangrijke vragen over de toepassing van de kruimellijst open:

- kan het gebruik van reeds vergunde maar nog niet bestaande bouwwerken op grond van onderdeel 9 worden gewijzigd; en
- wanneer is sprake van de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D 11.2 bijlage Besluit mer, wat van belang is nu op grond van artikel 5 lid 6 bijlage II Bor onderdeel 9 en 11 niet kunnen worden toegepast indien sprake is van een dergelijk project.

De antwoorden op deze vragen zijn van grote invloed op het toepassingsbereik van de kruimellijst. Het is wachten op eerste uitspraak van de Afdeling op deze punten. Wij zijn heel benieuwd hoe de Afdeling hier mee zal omgaan. ●

<sup>107</sup> Ontwerp omgevingsbesluit juni 2017.

<sup>108</sup> Volgens de toelichting (NvT ontwerp omgevingsbesluit, p. 108) worden de uitzonderingen op het uitgangspunt van de reguliere procedure ingegeven door internationaalrechtelijke en Europese inspraakverplichtingen (zoals het verdrag van Aarhus, de Mer-richtlijn en de habitatrichtlijn), en bij activiteiten waarbij belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen optreden.

<sup>109</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 227-228: 'De vergunning van rechtswege is een belangrijk instrument voor de versnelling van besluitvorming. Dit instrument brengt echter, gezien een aantal vernieuwingen die met de Omgevingswet worden beoogd, complicaties met zich mee. Het gaat dan onder meer om de verdergaande integratie van toestemmingen in de omgevingsvergunning in combinatie met de onderbrenging van meer omgevingsvergunningen onder de reguliere voorbereidingsprocedure. Als voor één van de activiteiten, bijvoorbeeld vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen, een voorafgaande beoordeling van de aanvraag is vereist, heeft dit tot gevolg dat vanwege de Lex silencio positivo op de voorbereiding van die aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing moet worden verklaard. De Lex silencio positivo past daarnaast niet goed bij de ruimere afwegingsruimte die aan de bestuursorganen voor de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunningen zal worden gegeven. Bij de beoordeling van vergunningaanvragen zal daarom maatwerk nodig zijn en er zullen aan omgevingsvergunningen nauwelijks meer standaardvoorschriften worden verbonden.'

<sup>110</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 227-228.