

Vergaderjaar 2015-2016

34 434 **Wijziging van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de verduidelijking van voorschriften voor woonboten (Wet verduidelijking voorschriften woonboten)**

Nr. 1 **KONINKLIJKE BOODSCHAP**

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een voorstel van wet houdende wijziging van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de verduidelijking van voorschriften voor woonboten (Wet verduidelijking voorschriften woonboten).

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

Wassenaar, 23 maart 2016

Willem-Alexander

34 434

Wijziging van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de verduidelijking van voorschriften voor woonboten (Wet verduidelijking voorschriften woonboten)

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is in de Woningwet en in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht enkele voorschriften en overgangsrechtelijke bepalingen neer te leggen in verband met de thans bestaande rechtsonzekerheid betreffende woonboten en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Woningwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt na het zesde lid een lid toegevoegd, luidende:

7. Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde is een schip dat wordt gebruikt voor verblijf en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart geen bouwwerk.

B

Na artikel 130 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 131

1. Op een op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten bestaande woonboot of bestaand ander drijvend object dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor verblijf zijn de artikelen 1b voor zover het de voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, betreft, 7b en 13 niet van toepassing.

2. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten bij of krachtens een gemeentelijke verordening voorschriften zijn gegeven over het uiterlijk van woonboten of andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf, worden die voorschriften aangemerkt als onderdeel van een welstandsnota als bedoeld in artikel 12a, eerste lid, tot het tijdstip waarop een nieuwe welstandsnota als bedoeld in artikel 12a, eerste lid, wordt vastgesteld.

ARTIKEL II

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 2.24 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.24a

1. Een drijvend bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning is verleend, kan in verband met werkzaamheden worden verplaatst en op dezelfde locatie worden teruggeplaatst met behoud van die vergunning.

2. Onverminderd het eerste lid kan in een omgevingsvergunning met betrekking tot een drijvend bouwwerk op aanvraag worden bepaald dat het bouwwerk op grond van die vergunning kan worden verplaatst en op dezelfde locatie kan worden teruggeplaatst.

B

Na artikel 8.2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8.2a

1. Indien voor het bouwen of gebruiken van een woonboot of een ander drijvend object dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor verblijf voor of op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten krachtens een provinciale of een gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is verleend, wordt die vergunning of ontheffing gelijkgesteld met een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, c of d.

2. Een woonboot of een ander drijvend object dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor verblijf ten aanzien waarvan tot het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten krachtens een provinciale of een gemeentelijke verordening geen vergunning of ontheffing werd vereist voor het bouwen of gebruiken ervan, wordt met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten gelijkgesteld met een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, onderdelen a, c of d is verleend.

3. Voorwaarden waaronder een vergunning of ontheffing als bedoeld in het eerste of tweede lid is verleend, worden gelijkgesteld met aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL IV

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verduidelijking voorschriften woonboten.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,

34434

Wijziging van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de verduidelijking van voorschriften voor woonboten (Wet verduidelijking voorschriften woonboten)

Nr. 3

Memorie van toelichting

I Algemeen deel

1. Inleiding en doel wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel worden enkele voorschriften en overgangsrechtelijke bepalingen opgenomen in de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) om rechtszekerheid te geven ten aanzien van de juridische status van woonboten en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf. Met andere woorden, het gaat om drijvende objecten waarop primair wordt gewoond zoals op een woonboot of drijvende objecten waarop personen verblijven zoals een hotel of restaurant.

Sinds 1901 is er een Woningwet. Oorspronkelijk bevatte deze wet uitsluitend voorschriften voor de volkshuisvesting. Met de wet tot wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwageng- en woonschepenregelgeving (Stb. 1998, 459) die op 1 maart 1999 in werking is getreden, is de Wet op de woonwagens en woonschepen komen te vervallen. Vanaf dat moment werd dan ook in het algemeen geoordeeld dat gemeenten op grond van hun autonomie voorschriften konden vaststellen voor woonboten.

Sinds het ontstaan van de Woningwet in 1901 hebben zich echter ontwikkelingen voorgedaan ten aanzien van de reikwijdte van die Woningwet. Zo heeft de Woningwet niet meer slechts betrekking op volkshuisvesting, maar heeft de Woningwet inmiddels betrekking op alle bouwwerken. Tevens hebben er ontwikkelingen plaatsgevonden op het gebied van in het water gelegen constructies. Veel drijvende woningen hebben steeds meer een permanent karakter gekregen.

Daarnaast heeft in de rechtspraak ook een ontwikkeling plaatsgevonden bij de beoordeling of een woonboot aangemerkt moet worden als een bouwwerk. De eerste jaren na 1999 toen de specifieke woonwageng- en woonschepenregelgeving kwam te vervallen, werd aangesloten bij de bedoeling van de wetgever, namelijk dat woonboten niet werden gezien als bouwwerken waarop de Woningwet van toepassing was, en waarvoor gemeenten zelf regels konden stellen. In latere jaren werd steeds meer strikt gekeken naar de definitie in de Model-bouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor bouwwerk en de aansluiting daarop.

2. Redenen waarom deze wetswijziging noodzakelijk is

Op 16 april 2014 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) uitspraak gedaan in een zaak over een gemeentelijke verbouwingsvergunning die was verleend voor de verbouwing van een bestaande woonboot (ABRVS 16 april 2014 ECLI:NL:RVS:2014:1331). De Afdeling bestuursrechtspraak sluit bij de beoordeling of sprake is van een bouwwerk in haar vaste rechtspraak aan bij de begripsomschrijving voor bouwwerk die is opgenomen in een Model-bouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze definitie voor bouwwerk luidt als volgt: een constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat de desbetreffende woonboot moet worden aangemerkt als bouwwerk in de zin van de Wabo. Aangezien de Wabo bij het begrip "bouwwerk" aansluit zoals dat bedoeld is in de

Woningwet, betekent deze uitspraak tevens dat de desbetreffende woonboot aangemerkt moet worden als een bouwwerk in de zin van de Woningwet.

In deze uitspraak legt de Afdeling bestuursrechtspraak het zwaartepunt bij het criterium van het plaatsgebonden karakter. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt dat bij de beantwoording van de vraag of de woonboot als bouwwerk moet worden aangemerkt doorslaggevend is dat de woonboot bedoeld is om ter plaatse te functioneren als woning. Dat plaatsgebonden karakter wordt bij een woonboot aldus bepaald door de bedoeling om deze ter plaatse als woning te laten functioneren. In meer algemene bewoordingen overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak dat niet alleen aan de hand van de wijze waarop het object met de grond is verbonden, maar dat ook aan de hand van de aard en hoedanigheid van het object, alsmede het gebruik dat ervan wordt gemaakt moet worden bepaald of het 'object' als bouwwerk is aan te merken.

Deze uitspraak zou voor vele woonboten en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf zoals watervilla's en drijvende hotels (hierna: woonboten) kunnen betekenen dat deze eveneens als een bouwwerk in de zin van de Woningwet en de Wabo aangemerkt moeten worden. Dit zou als consequentie hebben dat veel van die woonboten niet voldoen aan de geldende regelgeving en daarmee in feite illegaal zijn geworden. Voor deze woonboten zijn immers geen omgevingsvergunningen op grond van de Wabo afgegeven. Een groot deel van deze bestaande woonboten zou ook geen omgevingsvergunning kunnen krijgen omdat het afgeven van die vergunningen getoetst wordt aan het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluit) en die woonboten niet aan de op dit moment geldende eisen voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit voldoen. Derhalve heeft het kabinet in antwoord op vragen uit de Tweede Kamer (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, 2318) aangegeven dat wordt bezien welke wet- en regelgeving voor woonboten dient te worden aangepast naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 april 2014. Een variant op dit wetsvoorstel die is overwogen, is het op landelijk niveau expliciet aangeven dat de Woningwet niet van toepassing is op woonschepen. Voor deze optie is niet gekozen omdat de regering van mening is dat het verschil in regulering voor woonboten ten opzichte van bouwwerken op het land inmiddels niet valt te rechtvaardigen met het oog op de veranderingen die in de loop der jaren hebben plaatsgehad, zoals hierboven beschreven.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

Geen bouwwerk

Schepen waarvan de primaire functie varen is

Schepen die bedoeld zijn om mee te varen en waarvan de primaire functie varen is, voldoen niet aan de definitie van bouwwerk.¹ Dergelijke schepen zijn niet met de grond verbonden en bovendien ook niet bedoeld om ter plaatse als woning of als ander bouwwerk te functioneren. Dit wordt nog eens bevestigd door de Afdeling advisering van de Raad van State in het advies bij dit wetsvoorstel. De Afdeling geeft aan dat schepen waarvan de primaire functie varen is, en die niet zijn bedoeld om ter plaatse als woning te functioneren geen bouwwerk zijn volgens de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 april 2014. Hieronder vallen in ieder geval de schepen die worden gebruikt voor de beroeps zeil- en motor chartervaart, de beroepsvaart en de pleziervaart.

Schepen voor verblijf en bestemd en gebruikt voor de vaart

Er is reden om een uitzondering op te nemen in de wet voor een tussencategorie, te weten schepen waarvan niet bij voorbaat duidelijk is of deze altijd zouden worden

¹ In paragraaf 2 is al ingegaan op deze definitie. Deze definitie is opgenomen in de Modelbouwverordening van de VNG. Daarbij is de definitie opgenomen in de Omgevingswet, die naar verwachting in 2018/2019 in werking treedt. Ook de Wabo en de bouwregelgeving die nu nog deel uitmaakt van de Woningwet vormen dan onderdelen van de Omgevingswet.

aangemerkt als varend schip. De regering is van mening dat deze schepen niet gekwalificeerd moeten worden als bouwwerk en daarom bevat het wetsvoorstel een uitzondering voor deze schepen. Het betreft de categorie (historische) varende schepen waarop wordt verbleven (wonen, restaurant, museum en dergelijke). Deze schepen liggen veelal langere tijd stil, maar er wordt af en toe mee gevaren. Toepassing van de bouwregelgeving op deze varende schepen is voor een deel niet mogelijk. Ook hebben veel van deze schepen een historisch karakter hetgeen verloren zou gaan indien deze schepen moeten voldoen aan de bouwregelgeving. Het vastleggen van deze uitzondering is dan ook vooral van belang voor het behoud van de groep historische schepen die zo nu en dan varen en die tevens gebruikt worden om op te wonen of om als museum te fungeren.

In de Woningwet wordt nu expliciet vastgelegd dat deze groep schepen niet onder de regelgeving voor bouwwerken valt. De omschrijving van de uitzondering, namelijk dat het schip moet zijn bestemd voor de vaart, sluit aan bij de terminologie van de Binnenvaartwet en het Binnenvaartbesluit.

De bewoording dat een schip is "bestemd voor de vaart" geeft aan dat het schip is bedoeld om voor de vaart te gebruiken. Uiterlijk en inrichting van dit soort schepen verschilt sterk van elkaar. Bij de bepaling of een schip voor de vaart is bestemd, kan gekeken worden naar:

- de vorm van het casco en het materiaalgebruik;
- de bedoeling waarmee het schip oorspronkelijk is of wordt gemaakt;
- de aanwezigheid van voortstuwing of aandrijving (al dan niet indirect);
- de aanwezigheid van een stuurinrichting;
- de zichtlijn vanuit de stuurinrichting; of
- of het schip gebruikt mag worden om mee te varen op grond van de Binnenvaartwet.

De meeste van de hiervoor genoemde kenmerken spreken voor zich. De hier genoemde kenmerken moeten niet als cumulatief worden aangemerkt, maar zijn bedoeld als handvatten bij de beoordeling of een schip is bestemd voor de vaart en wordt gebruikt voor de vaart.

In het verleden werd in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak het kunnen varen van schepen tevens betrokken in de beoordeling of wel of niet sprake is van een bouwwerk.² Dit verhoudt zich in die zin goed tot hetgeen nu op wetsniveau wordt vastgelegd.

Ten slotte, ook indien een schip niet onder de uitgezonderde definitie valt, betekent dit niet automatisch dat zo'n schip wel een bouwwerk is. Voor die beslissing blijft immers de gehanteerde definitie van bouwwerk uit de Modelbouwverordening leidend.

Bestaande woonboten: overgangsrecht

Voor alle bestaande woonboten waarvan eerder werd aangenomen dat het geen bouwwerken waren en die voldeden aan de voor die constructies geldende lokale regels, wordt met dit wetsvoorstel voorzien in overgangsrecht. Op deze wijze kunnen die constructies die inmiddels als bouwwerk aangemerkt zouden moeten worden, blijven liggen, zonder dat zij verplicht verbouwd moeten worden om alsnog te kunnen voldoen aan de Woningwet en de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit.

² Zie onder meer overweging 4 van de uitspraak van 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331; ABRvS 16 november 2011, zaaknr. 201105264/1/H1.

Woningwet

Op bestaande woonboten zullen de technische voorschriften van het Bouwbesluit voor de nieuwbouw, de verbouw, de staat en het gebruik van bouwwerken niet van toepassing zijn. Dit wordt geregeld door voor die aspecten het verbod in artikel 1b van de Woningwet uit te zonderen. Die technische voorschriften zijn dus niet van toepassing op de woonboten die onder het overgangsrecht vallen, ook niet als deze bouwwerken in de toekomst worden verbouwd.

Voor het overige zal de Woningwet en het Bouwbesluit van toepassing zijn. Zo is artikel 1a (de algemene zorgplicht) van de Woningwet van toepassing. De zorgplichtbepaling is een vangnetbepaling. Deze zorgplicht strekt ertoe dat er geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid bestaat of voortduurt als gevolg van de staat en het gebruik van een bouwwerk. De zorgplicht is gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaarzettende situaties, die zich voordoen en die niet vallen onder de voorschriften, zoals deze zijn uitgewerkt in het Bouwbesluit.

Met betrekking tot welstand is in dit wetsvoorstel opgenomen dat indien een verordening was vastgesteld op basis van artikel 149 van de Gemeentewet waarin voorschriften zijn gegeven over het uiterlijk van woonboten, die voorschriften onderdeel worden van een welstandsnota in de zin van artikel 12a, eerste lid, totdat er een nieuwe (gewijzigde) welstandsnota wordt vastgesteld. Vanaf dat moment moeten gemeenten, indien zij voor woonboten welstandsbeleid willen voeren, dit vastleggen in die nieuwe welstandsnota.

Wabo (Omgevingsvergunning)

Voor alle bestaande gevallen wordt met dit wetsvoorstel ter legalisering voorzien in overgangsrecht, zodat de bestaande woonboten kunnen blijven liggen zonder dat daarvoor nieuwe omgevingsvergunningen hoeven worden aangevraagd. De eerder verleende vergunningen of ontheffingen krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening voor het (ver)bouwen en gebruiken zullen gelden als omgevingsvergunning voor het bouwen, brandveilig gebruik of planologisch strijdig gebruik. De voorwaarden waaronder een vergunning of ontheffing is verleend, worden gelijkgesteld met aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften. Dit is dan ook tevens van toepassing op de eventuele looptijd van vergunningen of ontheffingen. Een omgevingsvergunning kan immers ook een tijdelijke toestemming behelzen ergens een bouwwerk te bouwen en gebruiken, waarna de voor het verlenen van de omgevingsvergunning bestaande situatie dient te worden teruggebracht. Het is dus niet zo dat wanneer bijvoorbeeld op grond van de verordening een tijdelijke toestemming was gegeven er nu via overgangsrecht een permanente omgevingsvergunning wordt verkregen.

Woonboten waarvoor krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening geen vergunning of ontheffing werd vereist voor het bouwen of gebruiken ervan worden gelijkgesteld met een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning is verleend voor het bouwen, brandveilig gebruik of planologisch strijdig gebruik. Met het van rechtswege verlenen van de omgevingsvergunning kunnen ook deze woonboten blijven liggen zonder dat de eigenaren en gebruikers ervan nieuwe vergunningen hoeven aan te vragen.

Nieuw te bouwen drijvende bouwwerken

Woningwet

Op nieuw te bouwen drijvende bouwwerken zal ingevolge artikel 1b van de Woningwet het Bouwbesluit van toepassing zijn. In het Bouwbesluit zullen echter waar nodig specifieke voorschriften worden opgenomen voor drijvende bouwwerken, dan wel niet van toepassing worden verklaard. Hierbij wordt op dit moment gedacht aan bijvoorbeeld het opnemen van andere rekenregels voor het bepalen of de constructie voldoet aan de in het Bouwbesluit gestelde eisen. Voor wat betreft het buiten toepassing verklaren van Bouwbesluitvoorschriften wordt gedacht aan het uitbreiden van de uitzonderingen voor particulier opdrachtgeverschap naar de andere gebruiksfuncties. De eisen voor woningen gebouwd in particulier opdrachtgeverschap gelden ook nu al (sinds 1 juli 2015) voor

drijvende woningen gebouwd in particulier opdrachtgeverschap. Deze eisen geven op dit moment reeds meer vrijheden dan voor andere bouwwerken gelden. Bij een drijvend bouwwerk hoeft er dan bijvoorbeeld geen balkon/tuin, buitenberging of badkamer aanwezig te zijn. Daarnaast zullen voor bepaalde onderwerpen voor nieuwbouw dezelfde minimumeisen gelden als voor bestaande bouw. Hierbij gaat het om eisen ten aanzien van bijvoorbeeld daglicht, trappen, toiletruimte, afmetingen en hoogtes van verblijfsgebied (kamers) en hekwerk bij vloeren, trappen en hellingbanen.

Op drijvende objecten die door verandering in het gebruik of functiewijziging voor het eerst als bouwwerk geplaatst worden, worden aangepaste nieuwbouw- en verbouwvoorschriften van toepassing. In het Bouwbesluit zullen voor die categorie specifieke voorschriften worden opgenomen die erop neerkomen dat als ondergrens een 'zorgplicht' zal gelden met betrekking tot gevaar voor de gezondheid en veiligheid. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een voormalig binnenvaartschip dat voortaan als hotel gaat fungeren, waarmee permanent een ligplaats of waterkavel wordt ingenomen en waarmee dus niet meer gevaren wordt. Een wijziging van het Bouwbesluit wordt momenteel voorbereid, die tegelijk met deze wet in werking zal treden.

Wabo (Omgevingsvergunning)

Voor nieuw te bouwen bouwwerken, waaronder ook nieuw te bouwen drijvende bouwwerken, is een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig. De aanvraag zal worden getoetst aan de gebruikelijke toetsingsgronden: het Bouwbesluit, de bouwverordening, de welstandsnota en natuurlijk het bestemmingsplan. Ook hier zal gelden dat indien er geconstateerd wordt dat het bouwen en gebruiken van het drijvende bouwwerk in strijd is met het bestemmingsplan, de aanvraag om omgevingsvergunning tevens een aanvraag is om af te wijken van het bestemmingsplan. Dit kan voorkomen als de in het water gelegen plaats niet bestemd is om een bouwwerk te bouwen of te gebruiken. Ook kan voor bepaald gebruik een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik benodigd zijn.

Voor wat betreft het vergunningvrij bouwen zullen in het Besluit omgevingsrecht geen specifieke beperkingen worden aangebracht ten aanzien van vergunningsvrij bouwen met betrekking tot drijvende bouwwerken. Uit de in dat Besluit gestelde ruimtelijke randvoorwaarden voor sommige bouwactiviteiten vloeit echter voort dat bij drijvende bouwwerken niet altijd gebruik gemaakt kan worden van de regeling. Dit betreft met name het plaatsen van een zogenoemd bijbehorend bouwwerk zoals een schuur of garage bij een gebouw.

Nieuwe en bestaande drijvende bouwwerken: verplaatsen en terugplaatsen

Bij een drijvend bouwwerk kan het nodig zijn om het bouwwerk te verplaatsen in verband met werkzaamheden. Voorbeelden zijn dat het bouwwerk naar een scheepswerf moet om noodzakelijk onderhoud aan het bouwwerk te kunnen plegen of baggerwerkzaamheden aan de vaargang waarvoor het noodzakelijk is dat drijvende bouwwerken tijdelijk verplaatst worden. In zo'n geval is het niet wenselijk dat de eigenaar daarna opnieuw een vergunning moet aanvragen voor het terugplaatsen van het bouwwerk. Derhalve wordt voorgesteld dat als algemene regel geldt dat een omgevingsvergunning opnieuw mag worden gebruikt als het drijvend bouwwerk (tijdelijk) moet worden verplaatst in verband met werkzaamheden. Dit betekent wel dat het om hetzelfde bouwwerk moet gaan dat op de oorspronkelijke plaats in het water wordt teruggeplaatst. Als het bouwwerk bijvoorbeeld is verbouwd en het andere afmetingen heeft gekregen, kan de oude omgevingsvergunning niet automatisch opnieuw worden gebruikt.

Daarnaast wordt voorgesteld dat in een omgevingsvergunning met betrekking tot een drijvend bouwwerk op aanvraag kan worden bepaald dat op grond van dezelfde vergunning het drijvende bouwwerk opnieuw geplaatst mag worden. Hierbij wordt

geregeld dat het bevoegd gezag kan toestaan dat dezelfde vergunning opnieuw gebruikt wordt bij verplaatsen en terugplaatsen van het bouwwerken. Het bevoegd gezag kan daarvoor ook voorwaarden opnemen in de vergunning. In deze gevallen gaat het om andere omstandigheden dan noodzakelijke werkzaamheden. Deze voorgestelde bepalingen voor verplaatsen en terugplaatsen zullen gelden voor alle drijvende bouwwerken, niet alleen voor woonboten.

Meer permanent verplaatsen

Als bestaande drijvende bouwwerken permanent op een andere plaats in het water worden geplaatst zal wel opnieuw een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig zijn. Er is dan feitelijk sprake van het nieuw plaatsen van het bouwwerk op die plek. Voor wat betreft de technische eisen zal moeten worden voldaan aan de eisen die in het Bouwbesluit zijn opgenomen voor het verplaatsen. Het is de bedoeling dat het bouwwerk dan verplaatst kan worden zonder dat er hoeft te worden verbouwd. Dan mag het bouwwerk in de bestaande staat elders worden geplaatst, mits voldaan wordt aan de overige vereisten (van niet technische aard) op de nieuwe plek, zoals welstand en ruimtelijke ordening. Voor zover nodig zal het Bouwbesluit hier ook op worden aangepast.

4. Verhouding tot andere wetgeving

Omgevingswet

Op 16 juni 2014 is een voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving aan de Tweede Kamer gezonden (hierna: de Omgevingswet) (*Kamerstukken II 2014/15 33962, nr. 2*). In het kader van dit wetsvoorstel worden vele wetten samengebracht. Zo zal de bouwregelgeving uit de Woningwet opgaan in deze wet, evenals de Wabo. De in dit wetsvoorstel opgenomen regelgeving zal eveneens onderdeel gaan uitmaken van de Omgevingswet. Het voorstel van de Omgevingswet is inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen en thans in behandeling bij de Eerste Kamer. De in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen zullen met de Invoeringswet Omgevingswet worden opgenomen in de Omgevingswet.

5. Gevolgen voor decentrale overheden

Gemeenten kunnen geen gemeentelijke technische (bouwkundige) eisen meer stellen ten aanzien van woonboten en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf. De in de verordeningen hierover opgenomen regels zijn niet langer van toepassing. Waar nodig zullen gemeenten gemeentelijke verordeningen aanpassen of intrekken, daar die op onderdelen onverbindend zullen zijn ten aanzien van de drijvende objecten die eerder niet onder de Woningwet werden geacht te vallen. Voor aspecten waarvoor de Woningwet geen uitputtende regels stelt blijven de verordeningen uiteraard nog gewoon van toepassing. In dat verband kan worden gedacht aan verordeningen met regels over de nautische aspecten van drijvende bouwwerken, zoals regels ten behoeve van de vrije doorvaart van passerende schepen.

Verder zullen gemeenten bestemmingsplannen en beheersverordeningen moeten bezien en zo nodig ruimtelijke regels moeten opnemen voor de drijvende bouwwerken. Voor bestaande bouwwerken hoeft dit niet direct, omdat die onder het in dit wetsvoorstel voorziene overgangsrecht vallen. Indien reeds autonome welstandsregels en een welstandsnota van toepassing was op het uiterlijk van drijvende objecten blijft deze gelden totdat voor drijvende bouwwerken de welstandsnota op grond van de Woningwet is aangepast, zoals hierboven al toegelicht.

Zoals de VNG heeft aangegeven in de reactie naar aanleiding van de consultatie zorgt het wetsvoorstel ervoor dat de uitvoeringslasten van gemeenten zoveel mogelijk beperkt blijven, doordat de huidige woonbooteigenaren en -bewoners zoveel mogelijk worden ontzien en de nog in het Bouwbesluit 2012 op te nemen eisen van toepassing te laten zijn op 'nieuwe' gevallen.

Ten slotte zullen gemeenten en in mindere mate provincies een rol hebben bij het inlichten van eigenaren en gebruikers van woonboten over de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen.

6. Handhaving

Gemeenten zullen voor de bouwwerken die onder het overgangsrecht vallen slechts in een voorkomend geval moeten optreden op basis van de Wabo als sprake is van overtreding van de bij de reeds verleende gemeentelijke vergunning geldende voorwaarden. Ten aanzien van de schepen die onder de uitzondering komen te vallen hoeft in beginsel ook niet handhavend te worden opgetreden op grond van de Woningwet. Deze schepen worden immers niet aangemerkt als bouwwerk. De in de uitzondering opgenomen eis dat deze schepen gebruikt worden voor de vaart, betekent niet dat een schip een bepaald minimum aantal keer per jaar van zijn ligplaats af moet en vaart. Een schip dat voor (zeer) lange tijd stilligt en slechts af en toe vaart, valt in beginsel onder de uitzondering. Bij de meeste schepen zal er geen discussie zijn over de vraag of zij onder de uitzondering vallen.

7. Administratieve lasten en nalevingskosten

De lasten voor burgers en bedrijven als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak worden met deze wet zoveel mogelijk weggenomen. Voor bestaande drijvende objecten die voortaan als bouwwerk moeten worden aangemerkt, hoeft niet alsnog een nieuwe omgevingsvergunning te worden aangevraagd. Die objecten hoeven ook niet aan andere eisen te voldoen dan voorheen. Wat betreft nieuwe woonboten zal op het niveau van het Bouwbesluit worden gekeken hoe de lasten zoveel mogelijk kunnen worden beperkt door op onderdelen minder eisen te stellen in vergelijking met bouwwerken op het land, zoals hierboven al toegelicht.

8. Inwerkingtreding

Het streven is het wetsvoorstel per 1 januari 2017 in werking te laten treden. Naar de mening van de regering kunnen de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen zonder bezwaar meteen na inwerkingtreding worden toegepast.

Bij het inwerkingtreden van de wet wordt de Wet raadgevend referendum in acht genomen.

9. Gevolgde procedure en consultatie

Ter voorbereiding van deze wijziging is meerdere malen gesproken met een aantal experts bij onder andere de Landelijke Woonbotenorganisatie (LWO), de Landelijke Vereniging tot Behoud van het Historisch Bedrijfsvaartuig (LVBHB), de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, Waternet Amsterdam, een arkenbouwer en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Daarnaast zijn ook brieven binnengekomen, van onder andere het Platform Drijvend Bouwen en Unger Hielkema advocaten. In de periode van 4 mei tot 6 juli 2015 is een conceptvoorstel ter consultatie voorgelegd aan de VNG en het IPO. Ook is het conceptvoorstel aan de Unie van Waterschappen aangeboden ter consultatie. Ten slotte is het wetsvoorstel via internet ter consultatie aangeboden in de periode 12 mei tot en met 11 juni 2015 om iedere geïnteresseerde de mogelijkheid te geven te reageren. Onderstaand wordt ingegaan op de reacties die zijn gegeven en de wijze waarop hier mee is omgegaan door de regering. In totaal zijn 91 reacties binnengekomen, waarvan 89 reacties via de openbare internetconsultatie en een tweetal reacties van de VNG en IPO.

Overgangsrecht

Over het algemeen is het beeld uit de reacties dat men positief is over de bedoeling van het overgangsrecht dat woonboten en andere vergelijkbare drijvende objecten kunnen blijven liggen. Ook de VNG is positief dat overgangsrecht wordt geïntroduceerd waarbij

huidige woonbooteigenaren en –bewoners zoveel mogelijk worden ontzien en voor ‘nieuwe’ gevallen wordt voorzien in landelijk uniforme eisen. De uitvoeringslasten blijven daarmee zoveel mogelijk beperkt.

Het IPO geeft aan dat het overgangsrecht te breed is geformuleerd wat betreft de regeling voor ligplaatsvergunningen omdat in het algemeen wordt gesproken over provinciale verordening, terwijl de regels ten aanzien van ligplaatsen in die verordening vele grondslagen kunnen hebben. In het wetsvoorstel zoals dat ter consultatie is voorgelegd was tevens overgangsrecht opgenomen voor ligplaatsvergunningen. Voorgesteld was om ligplaatsvergunningen eveneens om te zetten in omgevingsvergunningen.

Meerdere partijen (IPO en belangenbehartigers van eigenaren en bewoners van woonschepen) hebben laten weten dat niet duidelijk genoeg bleek of een tijdelijke vergunning zou worden aangemerkt als een permanente vergunning onder de Wabo. Enkelens vragen zich af of er niet teveel drijvende objecten onder het overgangsrecht komen te vallen en denkt daarbij dan aan objecten waarvoor vooralsnog geen eisen golden. In die gevallen wordt dan een omgevingsvergunning verkregen zonder dat er voorafgaand een afweging is gemaakt omtrent de veiligheid.

Ten slotte uitte een groot aantal belangenorganisaties dat zij bezorgd waren dat het overgangsrecht tevens betrekking zou hebben op varende schepen.

Mede naar aanleiding van bovenstaande opmerkingen is de wettekst op onderdelen aangepast en de toelichting op punten verduidelijkt.

Ligplaatsvergunningen kunnen inderdaad gebaseerd zijn op verschillende wettelijke grondslagen en met het oog op verschillende doelen. Zo kan de wettelijke basis van een ligplaatsvergunning de Scheepvaartverkeerswet zijn. Bij het al dan niet verlenen van een ligplaatsvergunning zijn nautische aspecten vaak van overwegend belang. Regels en vergunningstelsels op het gebied van scheepvaart worden niet geacht deel uit te maken van het omgevingsrecht. De bundeling van bestaande toestemmingstelsels die met de Wabo wordt gerealiseerd, heeft betrekking op projecten – die kunnen bestaan uit een of meer activiteiten – die plaatsgebonden zijn en op een of andere manier van invloed zijn op de fysieke leefomgeving (Kamerstukken II 2006/07 30844, nr. 3, pagina 14). Het omzetten van ligplaatsvergunningen in omgevingsvergunningen is bij nader inzien dan ook te verstrekkend. Het onderhavig wetsvoorstel bevat dan ook niet langer een omzetting van ligplaatsvergunningen in omgevingsvergunningen. Ook wordt daarom niet langer voorgesteld om de ligplaatsvergunning op te nemen in artikel 2.2 van de Wabo. Indien daarvoor aanleiding is, kunnen gemeenten, provincies en waterschappen wel gebruik maken van de mogelijkheid die artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo biedt. Daarin is bepaald dat bij provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening kan worden bepaald dat het in daarbij aangewezen categorieën gevallen verboden is projecten die geheel of gedeeltelijk bestaan uit andere activiteiten die behoren tot een daarbij aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, uit te voeren zonder omgevingsvergunning. Met andere woorden, het is mogelijk om de omgevingsvergunning voor het bouwen van bijvoorbeeld een woonboot en de daarvoor benodigde ligplaatsvergunning of –onthefing in één procedure te behandelen.

Verder is in onderhavig wetsvoorstel opgenomen dat de voorwaarden waaronder de eerdere (lokale) beschikking is verleend, als voorschriften van de omgevingsvergunning van rechtswege gelden.

Woonboten ten aanzien waarvan krachtens provinciale of gemeentelijke verordeningen eerder geen vergunningen of ontheffingen werden vereist, worden gelijkgesteld met bouwwerken waarvoor een omgevingsvergunning voor het bouwen, brandveilig gebruik of planologisch strijdig gebruik is verleend. Er vindt dan niet alsnog voorafgaand een afweging plaats over het al dan niet verlenen van die vergunning. Eerder is geoordeeld dat een vergunning of ontheffing met bijbehorende afweging van onder meer veiligheidsaspecten niet noodzakelijk is. Derhalve is het alsnog doen van zo’n afweging

niet aan de orde. Overigens kan indien zich toch een gevaar voor de veiligheid of gezondheid voordoet, worden opgetreden op grond van artikel 1a van de Woningwet.

Ten slotte is mede naar aanleiding van de zorgen die zijn geuit door belangenbehartigers van eigenaren en bewoners van varende schepen in de memorie van toelichting duidelijker toegelicht dat schepen waarvan de primaire functie varen is niet voldoen aan de definitie van bouwwerk. Daarnaast is in het wetsvoorstel opgenomen dat schepen die gebruikt worden voor verblijf en die bestemd zijn en gebruikt worden voor de vaart, niet worden aangemerkt als bouwwerk. Zoals in paragraaf 3 al is toegelicht, is in het geval van deze schepen niet bij voorbaat duidelijk dat zij geen bouwwerk zijn.

Het vastleggen van een definitie voor het begrip bouwwerk

Het wetsvoorstel zoals dat ter consultatie is voorgelegd bevatte een definitie voor het begrip bouwwerk. Deze definitie verschilde op enkele onderdelen van de definitie voor bouwwerk zoals deze thans is opgenomen in de Model-bouwverordening van de VNG. Eén van de aanpassingen vloeide voort uit de gedachte een scherper onderscheid te maken met constructies die moeten voldoen aan regelgeving op grond van de Wet veiligheidsregio's. Daartoe was in de definitie als één van de elementen ter bepaling of er sprake is van een bouwwerk opgenomen dat er sprake moet zijn van een constructie bedoeld om langer dan drie maanden ter plaatse te functioneren.

In vrijwel alle reacties wordt ingegaan op het vastleggen van een definitie voor het begrip bouwwerk die afwijkt van de in de jurisprudentie gevolgde definitie. De VNG geeft onder andere aan dat de noodzaak daartoe ontbreekt omdat haar niet bekend is dat er problemen in de praktijk zouden zijn rond de afbakening van bouwwerken op grond van de Woningwet en andere bouwsels op grond van de Wet veiligheidsregio's. Daarnaast wordt gewezen op een eventuele breuk met in vijftig jaar opgebouwde jurisprudentie en de mogelijkheid dat ruis ontstaat bij het toepassen van overgangsrecht. Ook het IPO wijst op een eventuele breuk met de jarenlang opgebouwde jurisprudentie en geeft aan dat dit een hoge prijs zou zijn voor het oplossen van het probleem voor drijvende bouwwerken.

Uit de reacties van de belangenorganisaties LWO, LVBHB³, VHZC, en ook reacties van individuele eigenaren van schepen, kwam naar voren dat gedacht werd dat door het opnemen van een termijn van drie maanden alle schepen die ergens langer dan drie maanden zouden liggen onder het begrip bouwwerk zouden vallen. Zij benadrukten dat varende schepen nooit een bouwwerk kunnen zijn, ook niet als zij langer dan drie maanden ligplaats innemen in een haven of aan een kade. Tevens gaven zij aan dat te weinig rekening zou worden gehouden met het varende erfgoed, daar die niet aan de regels van bijvoorbeeld het Bouwbesluit zouden kunnen voldoen en bovendien daarmee nog steeds gereisd wordt.

De VNG en de LWO hebben verder aangegeven een toelichting te missen over hoe deze aangepaste definitie zich verhoudt tot de 'Standaard vergelijkbare bestemmingsplannen' die geregeld zijn in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012. Of daar een wijziging moet worden aangebracht wordt nog bekeken in het licht van die regeling.

Verder waarschuwt de VNG voor onwenselijke effecten in het kader van de Wet geluidhinder met het vastleggen van een definitie. De VNG wenst niet dat een woonboot alsnog als geluidsgevoelig moet worden aangemerkt.

Met betrekking tot de Wet geluidhinder kan het volgende worden gezegd. De Wet geluidhinder kent specifieke eisen met betrekking tot de ligplaats van woonschepen, net

³ namens 14 organisaties, Federatie Varend Erfgoed Nederland (FVEN), Landelijke Vereniging tot Behoud van het Historische Bedrijfsvaartuig (LVBHB), Binnenvaart Logistiek Nederland (BLN), Koninklijke Schuttevaer, Algemeene Schippers Vereeniging (ASV), Stichting Mobiele Collectie Nederland (MCN), Mobiel Erfgoed Centrum (MEC), Platform Waterrecreatie, Maritiem Museum Rotterdam, Stichting Erfgoedhavens Rotterdam, Museumwerf Vreeswijk Nieuwegein, Museumhaven Gouda, Stichting Museumhaven Willemsoord Den Helder, Stichting Museumhaven Leeuwarden en Schepencarrousel.

als bij standplaatsen voor woonwagens. Woonwagens worden al sinds vele jaren als een bouwwerk in de zin van de Woningwet aangemerkt en worden niet tevens op grond van de Wet geluidhinder als geluidsgevoelig object aangemerkt, maar er gelden regels ten aanzien van de standplaats.

Er is op grond van de Wet geluidhinder niet tevens sprake van een geluidsgevoelig object indien specifieke eisen zijn opgenomen, in dit geval voor de ligplaats bij woonschepen. Er zullen niet twee regimes van toepassing zijn, omdat de specifieke regel voor de algemene regel gaat. Kortom, omdat in het kader van de Wet geluidhinder wordt uitgegaan van die specifieke regels zal dat onwenselijke effect zich ook ten aanzien van woonboten niet voor kunnen doen.

Uit de reacties is duidelijk geworden dat het introduceren van een drie-maandetermijn tot onduidelijkheden zou leiden.

De introductie van de drie-maandenperiode was de belangrijkste wijziging die was aangebracht in de definitie voor bouwwerk van de Model-bouwverordening die thans wordt gehanteerd. Aangezien die termijn tot nieuwe onduidelijkheden zou leiden is besloten die termijn niet te gaan hanteren. In aansluiting daarop is geconcludeerd dat er thans geen noodzaak is om in de Woningwet en Wabo een definitie voor bouwwerk op te nemen. Net als tot nu het geval kan gebruik gemaakt worden van de definitie die in de Model-bouwverordening is opgenomen indien nodig. Naar aanleiding van overleg met belangenorganisaties en de gemeenten Amsterdam en Rotterdam is gebleken dat er een tussencategorie is, waarvan in de praktijk niet altijd duidelijk is hoe het hanteren van de definitie voor bouwwerk uit zal pakken, en waarvan het oordeel is dat dit soort schepen niet onder de bouwregelgeving zouden moeten vallen. Voor deze categorie schepen is, zoals hierboven in de alinea over het overgangsrecht al werd genoemd, een uitzondering opgenomen in het wetsvoorstel.

De regering hecht overigens zeer aan de bescherming van cultureel erfgoed, zoals ook aangegeven in antwoord op de vragen van de leden De Boer (VVD) en Jacobi (PvdA) over de positie van zeilende zeegaande en binnenvaartpassagiersschepen en motorpassagiersschepen binnen de Woningwet, Omgevingswet en de Erfgoedwet van 3 augustus 2015 en de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar aanleiding van een aantal tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet) aangenomen moties ⁴. In paragraaf 3 wordt uitgebreid ingegaan op de status van varende schepen.

Overige aandachtspunten

In de reacties op de internetconsultatie worden ook andere aandachtspunten en wensen naar voren gebracht met betrekking tot drijvende woonruimte, zoals de regels rond de Nationale Hypotheek Garantie NHG, het onteigenen, schadevergoeding en huurbescherming voor ligplaatsen. Deze wet is echter bedoeld om overgangsrecht op te nemen voor drijvende constructies die ingevolge de betreffende uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak aan te merken zijn als bouwwerk in de zin van de Woningwet. Die andere onderwerpen vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A (*artikel 1 Woningwet*)

Met deze wijziging wordt een zevende lid toegevoegd aan artikel 1 van de Woningwet. Bepaald wordt dat een schip dat wordt gebruikt voor verblijf en dat is bestemd en wordt

⁴ Kamervragen II 2014/15, Aanhangsel 3118 en Kamerstuk 32156 nr. 65. Wel is de uitwerking naar aanleiding van het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State iets aangepast, hetgeen niet af doet aan de bedoeling die in die brief reeds is uitgesproken.

gebruikt voor de vaart niet wordt aangemerkt als bouwwerk voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde. Kortom, op dergelijke schepen is de bouwregelgeving niet van toepassing.

In de jurisprudentie is vooral met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 april 2014 het criterium ontwikkeld dat voor de vraag of een boot een bouwwerk is, doorslaggevend is of die boot bedoeld is om ter plaatse te fungeren als woning. Juist omdat voor schepen waarop wordt verbleven, die voor (zeer) lange tijd stilliggen (al dan niet op een vaste of tijdelijke ligplaats) en slechts af en toe varen, niet op voorhand duidelijk is hoe dit criterium zal worden toegepast in de toekomst is het van belang hierover uitsluitel te geven op het niveau van de wet. Het kabinet is van mening dat deze schepen als varende schepen zouden moeten worden aangemerkt. In paragraaf 3 en 8 van het algemeen deel is hierop al ingegaan.

Voor deze schepen geldt dat twee functies van belang zijn, verblijven en varen. Beide aspecten komen dan ook terug in de formulering van de uitzondering. Juist omdat het hier gaat om schepen die kunnen varen en worden gebruikt om mee te varen is aansluiting gezocht bij terminologie van de Binnenvaartwet en het Binnenvaartbesluit. In artikel 1, eerste lid, van de Binnenvaartwet wordt een binnenschip onder meer omschreven als een vaartuig dat is bestemd voor de vaart. In het Binnenvaartbesluit wordt in de begripsbepalingen telkens de bewoordingen "schip dat is bestemd of wordt gebruikt voor" gehanteerd.

In de uitzondering is uitdrukkelijk gekozen voor de bewoording dat het gaat om schepen die bestemd zijn voor de vaart en worden gebruikt voor de vaart, om uitdrukking te geven aan het feit dat het gaat om schepen die kunnen varen en daadwerkelijk varen ook al is dat slechts af en toe. Het gaat hier dus om een cumulatieve eis. Daarmee ontstaat ook met betrekking tot deze schepen rechtszekerheid.

Onderdeel B (*artikel 131 Woningwet*)

In artikel 131 van de Woningwet is overgangsrecht opgenomen voor bestaande woonboten en bestaande andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf, die tot nu toe niet werden beoordeeld als bouwwerken in de zin van de Woningwet. Het overgangsrecht is primair gericht op woonboten. Met de term van andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf wordt onder meer bedoeld op hotelboten, restaurants en watervilla's. Het betreft drijvende objecten waarop personen verblijven. Daarnaast worden in plaats van de term woonboot ook de termen woonark, of -scharck gehanteerd.

In het eerste lid is opgenomen dat een aantal artikelen van de Woningwet niet van toepassing is op bestaande woonboten en bestaande andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf die op het tijdstip van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel aanwezig zijn. De in het voorgestelde artikel 131, eerste lid, genoemde artikelen van de Woningwet die niet van toepassing zullen zijn, zijn artikel 1b ten aanzien van een beperkt aantal voorschriften, artikel 7b en artikel 13. Artikel 1b van de Woningwet is niet van toepassing voor zover het de voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, betreft.

Concreet zijn dat ten eerste de technische voorschriften die bij of krachtens het Bouwbesluit worden gegeven ten aanzien van het (ver)bouwen van een bouwwerk, de staat van een bouwwerk en het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk. Ten tweede betreft het de voorschriften ten aanzien van het bouwen van bouwwerken die zijn opgenomen in gemeentelijke bouwverordeningen. Ten slotte kan het bevoegd gezag de eigenaren van deze bestaande drijvende bouwwerken niet verplichten tot het treffen van voorzieningen waardoor de staat van het bouwwerk komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau dat geldt voor bestaande bouwwerken zonder dat dit hoger komt te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften voor nieuwbouw.

De eigenaren van bestaande woonboten en de hierboven genoemde vergelijkbare drijvende objecten mochten erop vertrouwen dat zij niet hoefden te voldoen aan specifieke voorschriften van de Woningwet en het Bouwbesluit ten aanzien van het bouwen, verbouwen of gebruiken ervan. Bovendien gaat het hier om bestaande

constructies, waarbij het alsnog moeten voldoen aan die voorschriften naar verwachting zou leiden tot hoge kosten voor die eigenaren. Het is bovendien denkbaar dat een aantal bestaande woonboten slechts zouden kunnen voldoen aan die voorschriften indien zij opnieuw gebouwd zouden worden. Het zou dan ook disproportioneel zijn indien zij thans alsnog moeten voldoen aan onder meer de voorschriften voor het (ver)bouwen.

In het tweede lid is opgenomen dat voorschriften over het uiterlijk van woonboten of andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf worden aangemerkt als onderdeel van een welstandsnota als bedoeld in artikel 12a, eerste lid, van de Woningwet indien deze voorschriften op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij of krachtens een gemeentelijke verordening zijn gegeven.

Artikel 12, eerste lid, bepaalt dat de gemeenteraad een welstandsnota vaststelt. Zonder dit overgangsrecht zou een nieuwe welstandsnota als bedoeld in artikel 12a, eerste lid, meteen verplicht zijn ten aanzien van woonboten en die andere objecten. Deze overgangsregeling geldt tot het tijdstip waarop het bevoegd gezag een nieuwe welstandsnota vaststelt als bedoeld in artikel 12a, eerste lid. Op deze wijze kunnen bestaande gemeentelijke regels over het uiterlijk van woonboten hun geldigheid behouden.

Artikel II

Onderdeel A (artikel 2.24a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

In artikel 2.24 van de Wabo is een bepaling opgenomen ten aanzien van seizoensgebonden bouwwerken. Daarbij wordt onder meer bedoeld op strandpaviljoens. Het artikel bepaalt onder meer dat in een omgevingsvergunning met betrekking tot een seizoensgebonden bouwwerk kan worden bepaald dat het desbetreffende bouwwerk op grond van die vergunning gedurende opeenvolgende kalenderjaren kan worden gebouwd, gebruikt en gesloopt.

Hiermee wordt voorkomen dat de eigenaar telkens weer een nieuwe omgevingsvergunning moet aanvragen voor hetzelfde bouwwerk, hetgeen aanzienlijk veel administratieve lasten met zich zou brengen. Omdat het telkens om hetzelfde bouwwerk gaat heeft het telkens opnieuw toetsen van een vergunningaanvraag bovendien geen toegevoegde waarde. Naar analogie hiervan wordt in het voorgestelde artikel 2.24a bepaald dat voor de verplaatsing van een drijvend bouwwerk niet altijd een nieuwe omgevingsvergunning hoeft te worden gevraagd.

Zoals al is toegelicht in het algemeen deel kan het in het geval van drijvende bouwwerken om verschillende redenen nodig zijn om het bouwwerk te verplaatsen. Ook in zo'n geval zouden er veel lasten mee gemoeid zijn, zowel voor bevoegd gezag als voor de eigenaar, indien voor het terugplaatsen van het bouwwerk op dezelfde plaats opnieuw een omgevingsvergunning voor het bouwen zou moeten worden aangevraagd. In het eerste lid van dit nieuwe artikel is opgenomen dat een drijvend bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning is verleend in verband met werkzaamheden kan worden verplaatst en op dezelfde locatie teruggeplaatst met behoud van die vergunning. Dit hoeft dus niet expliciet te worden opgenomen in de omgevingsvergunning.

In het tweede lid is daarbij opgenomen dat onverminderd dat eerste lid, in een omgevingsvergunning met betrekking tot een in het water gelegen bouwwerk op aanvraag kan worden bepaald dat het bouwwerk op grond van die vergunning kan worden verplaatst en op dezelfde locatie teruggeplaatst. Ook in andere gevallen dan noodzakelijke werkzaamheden kan het bevoegd gezag van oordeel zijn dat een drijvend bouwwerk na verplaatsing mag worden teruggeplaatst zonder dat daarvoor opnieuw een omgevingsvergunning hoeft te worden aangevraagd. Omdat de in het voorgestelde eerste lid genoemde werkzaamheden zich niet in specifieke opeenvolgende tijdvakken binnen een kalenderjaar zullen voordoen, is een vergelijkbare bepaling als in het tweede lid van artikel 2.24 van de Wabo niet noodzakelijk.

Onderdeel B (artikel 8.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

Evenals in de Woningwet wordt in de Wabo overgangsrecht opgenomen voor woonboten en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf. In het

eerste lid van het nieuwe artikel 8.2a is opgenomen dat indien voor het bouwen of gebruiken van een woonboot of een ander drijvend object dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor verblijf voor of op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel krachtens een provinciale of een gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is verleend, die vergunning of ontheffing gelijkgesteld wordt met een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a, c of d. Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, is een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk. Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, is een omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet. Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel d, is een omgevingsvergunning voor het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk in met het oog op de brandveiligheid bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen.

Tot nu toe kunnen provincies en gemeenten op grond van de autonome bevoegdheid vergunningen of ontheffingen verleend hebben voor het bouwen of gebruiken van woonboten en die andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf. Met het onder de werking komen van de Wabo van deze constructies verliezen in ieder geval vergunningen of ontheffingen ten aanzien van het (ver)bouwen en het gebruik van de constructies in strijd met bijvoorbeeld het bestemmingsplan hun geldigheid. Dit terwijl de eigenaren van deze bouwwerken een gerechtvaardigd vertrouwen hebben dat zij in het bezit zijn van een rechtsgeldige lokale vergunning of ontheffing. Het niet meer langer geldig zijn van deze vergunningen zou dan ook een disproportioneel gevolg zijn voor deze eigenaren. Dit eerste lid is erop gericht om deze gevolgen te voorkomen.

In het tweede lid is opgenomen dat een woonboot of ander drijvend object dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor verblijf ten aanzien waarvan tot het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening geen vergunning of ontheffing werd vereist voor het bouwen of gebruiken ervan, met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt gelijkgesteld met een bouwwerk ten aanzien waarvan wel een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a, c of d is verleend.

Niet alle gemeenten vereisten vergunningen voor woonboten en die andere vergelijkbare objecten noch verstrekten zij ontheffingen. In die gevallen hebben eigenaren dan ook een gerechtvaardigd vertrouwen dat een vergunning of ontheffing niet noodzakelijk was. Met het onder de werking komen van deze constructies onder de Wabo ontstaat echter terstond een vergunningplicht. Vergelijkbaar met eigenaren die eerder een vergunning dan wel ontheffing hebben ontvangen, is dit disproportioneel. Derhalve geldt voor deze eigenaren vergelijkbaar overgangsrecht als is opgenomen in het eerste lid.

Artikel III

Dit artikel regelt dat het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt bepaald bij koninklijk besluit. Daarbij zal de Wet raadgevend referendum in acht worden genomen.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,

S.A. Blok

Vergaderjaar 2015-2016

34 434 **Wijziging van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de verduidelijking van voorschriften voor woonboten (Wet verduidelijking voorschriften woonboten)**

Nr. 4 **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 december 2015 en het nader rapport d.d. 22 maart 2016, aangeboden aan de Koning door de minister voor Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 oktober 2015, no.2015001831, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de verduidelijking van voorschriften voor woonboten (Wet verduidelijking voorschriften woonboten), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt rechtszekerheid te geven ten aanzien van de juridische status van woonboten en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt als verblijf. Als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) van 16 april 2014 moeten veel woonboten in Nederland als bouwwerk beschouwd worden.² In veel gevallen kunnen zij niet voldoen aan de wettelijke eisen die worden gesteld aan bouwwerken die een woning zijn. Voor bestaande woonboten bevat het voorstel overgangsrecht, waarmee deze gevallen gelegaliseerd worden.³ Voor nieuw te bouwen woonboten, voor zover deze naar de criteria uit de jurisprudentie als bouwwerk beschouwd moeten worden, is wel een omgevingsvergunning nodig.⁴

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of aanpassing aangewezen van de voorgestelde wijziging van artikel 1 van de Woningwet.⁵

De Afdeling onderschrijft de wenselijkheid om gelet op de rechtszekerheid voor de bestaande gevallen in overgangsrecht te voorzien door bestaande woonboten uit te zonderen van verplichtingen die op grond van de Woningwet en de Wabo gelden voor woonboten die als bouwwerk moeten worden aangemerkt. Deze overgangsrechtelijke bepalingen vormen de kern van het voorstel. Daarnaast wordt voorgesteld een lid toe te

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331.

³ Toelichting, onder de kop 'Bestaande woonboten: overgangsrecht'

⁴ Toelichting, onder de kop 'Nieuw te bouwen drijvende bouwwerken'

⁵ Artikel I, A: voorgesteld zevende lid van artikel 1 Woningwet

voegen aan artikel 1 van de Woningwet, om een uitzonderingspositie te creëren voor schepen die naar aard en inrichting niet aan de vaart onttrokken zijn. Deze schepen vallen op grond van het voorstel niet onder het begrip bouwwerk. Daardoor zijn de regels over bouwwerken op grond van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) niet van toepassing op die schepen. De toelichting vermeldt dat dit artikellid in het voorstel is opgenomen “naar aanleiding van de zorgen die zijn geuit door belangenbehartigers van eigenaren en bewoners van varende schepen”.⁶

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is op welke categorie schepen deze bepaling ziet, of waarin die schepen zich onderscheiden van woonboten.⁷ Het voorgestelde zevende lid van artikel 1 Woningwet ziet op “varende schepen”, aldus de toelichting.⁸ Uit de voorgestelde wettekst noch de toelichting blijkt evenwel wanneer een schip voldoet aan het criterium “naar aard en inrichting niet aan de vaart onttrokken”, en in hoeverre het (kunnen) varen van een schip daarbij een rol speelt. Daardoor is niet duidelijk welke schepen op grond van het voorgestelde zevende lid van artikel 1 Woningwet geen bouwwerk zijn en daarmee geen omgevingsvergunning nodig hebben.

Ook blijkt uit de toelichting niet hoe het criterium “naar aard en inrichting niet aan de vaart onttrokken” zich verhoudt tot het in de jurisprudentie ontwikkelde criterium dat voor de vraag of een woonboot een bouwwerk is, doorslaggevend is of de woonboot bedoeld is om ter plaatse als woning te fungeren.⁹ Schepen waarvan de primaire functie varen is, en die niet zijn bedoeld om ter plaatse als woning te functioneren zijn volgens de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak geen bouwwerk en daarmee niet vergunningplichtig. Om die reden lijkt het in het licht van de uitspraak niet noodzakelijk om de voorgestelde wettelijke uitzondering te maken voor schepen die niet aan de vaart onttrokken zijn, tenzij met de wettelijke uitzondering (mede) is beoogd de reikwijdte van de jurisprudentie in te perken. Uit de toelichting blijkt onvoldoende welk doel wordt beoogd met het opnemen van het voorgestelde zevende lid in artikel 1 van de Woningwet. Ook geeft de toelichting geen beeld van de gevolgen van die bepaling voor eigenaren van verschillende soorten (woon)schepen, handhavende instanties en andere betrokken partijen.

De onduidelijkheid zowel over de invulling van het criterium “naar aard en inrichting niet aan de vaart onttrokken” als de verhouding daarvan tot de in de rechtspraak geformuleerde relevante criteria kan problemen opleveren voor de handhaafbaarheid van wettelijke voorschriften voor bouwwerken. Dat draagt niet bij aan het doel van het wetsvoorstel, namelijk het bieden van rechtszekerheid ten aanzien van de juridische status van woonboten en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf.¹⁰

⁶ Toelichting, onder de kop “Gevolgde procedure en consultatie” en de subkop “Overgangsrecht”

⁷ Voor woonboten zijn immers de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria bepalend voor de vraag of sprake is van een bouwwerk. Het (kunnen) varen van een schip is daarbij niet doorslaggevend.

⁸ Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, A.

⁹ De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 16 april 2014 ten aanzien van woonboten en -schepen overwogen dat de vraag of een object als een woonboot als bouwwerk is te kwalificeren, niet alleen moet worden bezien aan de hand van de wijze waarop het object met de grond is verbonden. Ook van belang is de aard en hoedanigheid van het object, alsmede het gebruik dat ervan wordt gemaakt. De Afdeling bestuursrechtspraak acht het doorslaggevend of de woonboot is bedoeld om ter plaatse als woning te functioneren.

¹⁰ Toelichting, onder de kop “Inleiding en doel wetsvoorstel”.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorgestelde zevende lid van artikel 1 van de Woningwet dragend te motiveren. Indien geen dragende motivering kan worden gegeven adviseert zij genoemd artikellid te schrappen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

J.P.H. Donner

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 oktober 2015, nr. 2015001831, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 december 2015, nr. W04.15.0365/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de uitzondering voor bepaalde schepen op een andere wijze geformuleerd. Zoals ook de Afdeling opmerkt in haar advies zijn schepen waarvan de primaire functie varen is, en die niet zijn bedoeld om ter plaatse als woning of ander bouwwerk te functioneren, geen bouwwerk. Er is echter een tussencategorie schepen waarvan niet bij voorbaat duidelijk is of deze altijd zouden worden aangemerkt als varend schip. Ik ben van mening dat deze schepen niet gekwalificeerd zouden moeten worden als bouwwerken. Het betreft de categorie (historische) varende schepen waarop wordt verbleven (wonen, restaurant, museum en dergelijke). Deze schepen liggen veelal langere tijd stil, maar er wordt af en toe mee gevaren.

Toepassing van de bouwregelgeving op deze varende schepen is voor een deel niet mogelijk. Ook hebben veel van deze schepen een historisch karakter hetgeen verloren zou gaan indien deze schepen moeten voldoen aan de bouwregelgeving. Het vastleggen van deze uitzondering is dan ook vooral van belang voor het behoud van de groep historische schepen die zo nu en dan varen en die tevens gebruikt worden om op te wonen of om als museum te fungeren.

In het gewijzigde wetsvoorstel is thans bepaald dat voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet (de Woningwet) bepaalde een schip dat wordt gebruikt voor verblijf en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart geen bouwwerk is. Deze bewoordingen sluiten aan op de terminologie van de Binnenvaartwet en het Binnenvaartbesluit. In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de aspecten waarnaar gekeken kan worden bij de bepaling of een schip voor de vaart is bestemd.

Met deze bewoordingen is tevens duidelijk hoe de uitzondering zich verhoudt met het in de jurisprudentie ontwikkelde criterium dat voor de vraag of een woonboot een bouwwerk is, doorslaggevend is of de woonboot bedoeld is om ter plaatse als woning te fungeren. Zonder de voorgestelde wettelijke uitzondering is denkbaar dat de schepen, waarop wordt verbleven, die voor langere tijd stil liggen en waarmee af en toe wordt gevaren aangemerkt worden als bouwwerken als gevolg van de uitleg van de bewoordingen “ter plaatse functioneren”. In de toekomst zou betoogd kunnen worden dat deze schepen (tijdelijk) ter plaatse functioneren omdat zij langere tijd stilliggen. Met de thans opgenomen uitzondering wordt verduidelijkt dat schepen die aan de daarin opgenomen omschrijving voldoen, niet moeten worden beschouwd als schepen die ter plaatse functioneren. Daarmee ontstaat ook voor deze tussencategorie van schepen rechtszekerheid en is er geen onduidelijkheid voor wat betreft de handhaafbaarheid.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,

S.A. Blok