

BOPA (DEEL 2)

Omgevingswet | 2025

Merel Copier & Rachid Benhadi

Webinarreeks 2025

- **BOPA (Deel 2)**
20 februari 2025
- **Van inrichting naar MBA**
15 april 2025
- **Stikstof onder de Omgevingswet**
6 mei 2025
- **Geur onder de Omgevingswet**
15 mei 2025
- **De milieubelastende activiteit in het omgevingsplan**
27 mei 2025
- **Geluid onder de Omgevingswet**
12 juni 2025
- **Water onder de Omgevingswet**
19 juni 2025
- **MER onder de Omgevingswet**
3 juli 2025
- **Nieuwe VNG-brochure**
8 juli 2025
- **Provinciale instructies?! Tips voor de gemeentelijke praktijk**
11 september 2025
- **Klimaatadaptatie en duurzaamheid**
2 oktober 2025
- **Vergunningvrij bouwen en Wkb**
9 oktober 2025

Webinarreeks 2025

- **Voorkeursrechten onder Omgevingswet**
28 oktober 2025
- **Handhaving onder de Omgevingswet**
13 november 2025
- **Bibob onder de Omgevingswet**
27 november 2025
- **Het maken van een omgevingsplan**
4 december 2025
- **Kostenverhaal onder de Omgevingswet**
11 december 2025
- **Planschade onder de Omgevingswet**
16 december 2025

WAT GAAN WE DOEN?

Vandaag:

1. ETFAL en stikstof
2. Voorschriften aan de BOPA
3. BOPA versus omgevingsplanwijziging
4. Artikel 12.27a Bkl
5. ETFAL en varia rechtspraak

ETFAL EN STIKSTOF

BOPA EN STIKSTOF

- **Praktijkvraag: op welke wijze moet bij een BOPA getoetst worden aan Natura 2000-waarden, meer specifiek stikstof?**
- Onder Omgevingswet is een aanvrager niet verplicht om tegelijk met BOPA een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit aan te vragen (zoals voor 1 januari 2024 expliciet volgde uit artikel 2.2aa onder a Bor).
- Zie artikel 5.7 van de Omgevingswet waaruit volgt dat een omgevingsvergunning voor deze activiteiten zowel los als gelijktijdig kan worden aangevraagd.
- BOPA moet voldoen aan criterium van een **evenwichtige toedeling van functies aan locaties**. Onderdeel van die toets is ook de beoordeling van de gevolgen van de aangevraagde activiteiten voor Natura 2000-gebieden en de gevolgen van een activiteit op beschermde Natura 2000-waarden.
- Gelet hierop geldt er een uitvoerbaarheidstoets. Maar, daarin wordt hooguit de vraag beantwoord of het verkrijgen van een natuurvergunning mogelijk is.

BOPA EN STIKSTOF

Vzr. Rb. Gelderland 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126

- Moet gebiedsbescherming (stikstofdepositie) eigenlijk beoordeeld worden bij de beoordeling van een aanvraag om BOPA? Er geldt immers geen aanhaakplicht en voor gebiedsbescherming geldt een aparte omgevingsvergunning (voor een Natura 2000-activiteit) voor.
- Uit de uitspraak van de rechtbank Gelderland (r.o. 17-17.2) volgt (impliciet) dat toets aan ETFAL ook noodzaakt tot een stikstofbeoordeling (kan kwalitatief zijn – vergelijking oude en nieuwe situatie).

BOPA EN STIKSTOF

Let wel, oudere JP-lijn Afdeling is duidelijk

AbRS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2225

- Omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik

*"8.1. De Afdeling stelt voorop dat de vraag of voor het project een natuurvergunningplicht bestaat in beginsel pas aan de orde komt in een procedure op grond van de Wnb. **Los daarvan mag het college geen omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan verlenen indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid had moeten onderkennen dat het gebiedsbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg stond.**"*

BOPA EN STIKSTOF

Mag je t.b.v. die uitvoerbaarheidstoets i.h.k.v. een BOPA rekening houden met intern salderen (bijv. beëindigen bemesting), gelet op de Rendac-uitspraak van 18 december 2024?

- Onder de Omgevingswet geldt er geen aanhaakplicht voor de natuurtoestemming.
- Uitgebreide toetsing op stikstof komt uitgebreider aan de orde bij de separaat aangevraagde of nog aan te vragen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.
- Additionaliteitstoets is op dit moment weliswaar een probleem en procesrisico om een natuurvergunning te verkrijgen, maar dit betekent niet dat het aangevraagde project waarvoor een BOPA wordt verleend in de toekomst niet vergunbaar is.
- Met andere woorden: verzwaarde natuurvergunningtoets (intern salderen) leidt er niet toe dat op voorhand duidelijk vaststaat dat een aangevraagde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nimmer kan worden verleend. Dit betekent dat wanneer de berekening voor het project sluitend is en (gelet op mitigerende maatregelen) op 0,00 uitkomt, de uitvoerbaarheidstoets vd BOPA met succes kan worden doorlopen.

BOPA EN STIKSTOF

Let wel: bevoegd gezag heeft de (beleids)ruimte om via de band van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een strengere toets op stikstof te hanteren.

Vgl. AbRS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3071, r.o.9-9.3: ook wanneer een project niet leidt tot significante negatieve effecten (en dus natuurvergunningtechnisch door de beugel kan), kan er toch sprake zijn van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Bescherming van het belang van Natura 2000-gebieden kan een belang zijn wat het gemeentebestuur zich aantrekt.

"9.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad het plan vanwege de negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied, ook al zouden die niet significant zijn, in strijd met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten. Dat kan worden voldaan aan de Wnb betekent immers niet dat de ontwikkeling niet leidt tot een aantasting van natuurwaarden in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer". Het bestuursorgaan mag andere, strengere, normen hanteren, mits deugdelijk onderbouwd. De Afdeling is van oordeel dat de raad de gestelde aantasting voldoende heeft onderbouwd. Hierbij komt dat in het beleid van de gemeente De Fryske Marren is vastgelegd dat de raad zich het belang bij behoud en ontwikkeling van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" in het bijzonder aantrekt."

VOORSCHRIFTEN AAN DE BOPA

VOORSCHRIFTEN AAN DE BOPA

- Aan een BOPA worden de voorschriften verbonden die nodig zijn met het oog op de beoordelingsregels die gelden voor de BOPA
 - Artikel 5.34 lid 1 Omgevingswet
- Voorschriften moeten gericht zijn op **de belangen** uit de beoordelingsregels die van toepassing zijn
- In de kern gaat het bij de BOPA om het belang van 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' – ruime open norm die ook een ruim toepassingsbereik kent
 - artikel 8.0a lid 2 Bkl

VOORSCHRIFTEN AAN DE BOPA

- Voor een belangrijk deel is het belang van een 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' al ingevuld door de instructieregels uit H5 van het Bkl
 - Instructieregels H5 Bkl van overeenkomstige toepassing verklaard op omgevingsvergunningen voor bopa's
 - Zie beoordelingsregels uit artikel 8.0b lid 1, onder a, Bkl jo. artikel 8.0c lid 1, onder a, Bkl
- Let op: onderzoeksplichten als gevolg van instructieregels
- Bij het stellen van voorschriften in de kern keuze uit doel- en middelvoorschriften
- Niet voldaan aan instructieregels H5 Bkl? → **weigering** (let op: **"wordt geweigerd"**)
 - Zie artikel 8.0b lid 2 onder a Bkl

VOORSCHRIFTEN AAN DE BOPA

Artikel 8.0b Bkl bepaalt dat de instructieregels die zien op omgevingsplannen van “**overeenkomstige toepassing**” zijn op de BOPA

De instructieregels uit H5 Bkl verplichten tot het vastleggen van verschillende milieunormen (o.a. geluid, geur en trillingen) in het omgevingsplan

Wat betekent dit nu de instructieregels uit H5 Bkl van “overeenkomstige toepassing” zijn verklaard op de BOPA?

Moeten aan de BOPA milieuvoorschriften worden verbonden of is het voldoende dat slechts getoetst wordt aan die milieuvoorschriften? En hoe verhoudt dit zich tot de milieunormen uit de bruidsschat?

VOORSCHRIFTEN AAN DE BOPA

Verbinden milieuvoorschriften aan BOPA kan, maar dan moeten die voorschriften wel zorgvuldig zijn geformuleerd.

Vgl. Vزر. Rb. Zeeland West-Brabant 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:294:

Een voorschrift dat bepaalt dat de warmtepompen bij een appartementencomplex niet meer dan "40 dB geluid mogen veroorzaken bij de bureu" is te vaag en daarmee te rechtsonzeker.

Het voorschrift schrijft niet voor hoe het "geluid" moet worden gemeten, om wat voor type geluidsnorm het gaat en waar op het perceel van de bureu moet worden gemeten.

VOORSCHRIFTEN AAN DE BOPA

Rb. Gelderland 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126

- Toets aan ETFAL omvat ook beoordeling van (sociale) veiligheid en overlast (r.o. 14)
- I.c. is een veiligheidsplan opgesteld door het COA en naleving van dit veiligheidsplan is geborgd d.m.v. een vergunningvoorschrift

(Sociale) veiligheid en overlast

14. De voorzieningenrechter stelt vast dat de zorgen van verzoekers voornamelijk gaan over de (sociale) veiligheid in de buurt en de te verwachten overlast. **De sociale veiligheid en de te verwachten overlast zijn naar het oordeel van de voorzieningenrechter aspecten die het college bij de beoordeling of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet betrekken bij zijn besluitvorming.** Voor asielzoekers geldt namelijk dat er, in vergelijking met recreanten, mogelijk andere veiligheidsrisico's zijn (en er zich dus ook andere overlast zou kunnen voordoen).

14.1. De voorzieningenrechter stelt vast dat er een veiligheidsplan is opgesteld. (...) Het veiligheidsplan bevat een heel aantal voorwaarden die dienen ter bescherming van de op te vangen asielzoekers, maar ook ter bescherming van de omwonenden. In het veiligheidsplan is bijvoorbeeld bepaald dat drie keer per dag, zes tot zeven dagen per week, boa's zullen surveilleren rondom een aantal aangewezen aandachtsgebieden. Ook zal er drie keer per dag een particulier beveiligingsbedrijf surveillancerondes doen. Verder zorgt het COA voor beveiliging en personeel (onder andere een locatiemanager) op de tijdelijke opvanglocatie. Ook gelden er huisregels in de opvanglocatie voor de asielzoekers. In het veiligheidsplan staat ook dat wordt zorg gedragen voor de inzet van pendelbussen tussen het centrum van Epe en de opvanglocatie.

14.2. Het veiligheidsplan bevat tevens maatregelen voor als er zich onverhoopt wel (veiligheids)incidenten zouden voordoen. Zo is er een telefoonnummer beschikbaar waar omwonenden 24 uur per dag en 7 dagen per week incidenten kunnen melden. In het veiligheidsplan is verder opgenomen dat wekelijks een operationeel overleg plaatsvindt tussen het COA, de politie en de gemeente, waarin meldingen besproken worden en wordt geëvalueerd of de maatregelen voldoende zijn of dat bijstelling nodig is. Ook bij niet-naleving van de huisregels kunnen er sancties worden opgelegd door het COA. Bij zware overtredingen kan het COA asielzoekers overplaatsen naar een COA-locatie met streng(er) regime.

14.3. De voorzieningenrechter overweegt verder dat het veiligheidsplan en de daarin opgenomen voorwaarden expliciet onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning. **In de omgevingsvergunning is namelijk het volgende voorschrift opgenomen:** 'In overleg met de gemeente is een integraal veiligheidsplan noodopvang asielzoekers opgesteld voor deze locatie. Dit veiligheidsplan is vastgesteld door de burgemeester. Dit veiligheidsplan en de daartoe behorende bijlagen, waaronder het Maatregelenbeleid COA en het COA ontruimingsplan Fletcher Hotel Epe, maken onderdeel uit van dit besluit. Het COA dient zich aan dit veiligheidsplan en de daartoe behorende bijlagen strikt te houden.'

14.4. De voorzieningenrechter is van oordeel dat het college in het veiligheidsplan voldoende randvoorwaarden heeft gesteld om de veiligheid in de buurt te waarborgen en overlast zoveel mogelijk te voorkomen van overlast. Omdat de naleving van de in het veiligheidsplan gestelde randvoorwaarden is geborgd in de omgevingsvergunning, is er geen aanknopingspunt voor het oordeel dat het college onvoldoende oog heeft gehad voor het effect van de huisvesting van de asielzoekers op de veiligheid.

BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

Praktijk:

- Omgevingsplanwijziging wordt als juridisch/technisch ingewikkeld beschouwd
- BOPA is (juist) populair
- Grenzen aan toepassing instrument BOPA?

BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

Verschillend karakter!

In de kern:

- Omgevingsplan: **besluit van algemene strekking** met algemeen verbindende voorschriften (AVV)
- Omgevingsvergunning: **beschikking** die betrekking heeft op een 'omgevingsplanactiviteit'

BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

Concreet betekent dit het volgende:

- **Omgevingsplan** bevat **algemene regels**
- Die voor **elke rechthebbende** gelden
- Zich voor **herhaalde toepassing** lenen (AbRS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:943)
- **Omgevingsvergunning** is toestemming voor het verrichten van een **concrete activiteit op aanvraag** (bopa: activiteit i.s.m. omgevingsplan)
- Wijzigt het omgevingsplan niet (AbRS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3879)
- Gericht tot de **vergunninghouder**
- Geen **herhaalde toepassing** (?)
- Geen mogelijkheid tot het verbinden van algemeen verbindende voorschriften; **wel vergunningvoorschriften voor en in relatie tot de activiteit**

BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

- Niet anders dan onder oud recht: omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik / projectbesluit versus vaststelling bestemmingsplan
- AbRS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5725 (Veldhoven)
 - Projectbesluit 'Oerle-Zuid, eerste fase Silberackers': bouw van 300 woningen, zorgsteunpunt en de aanleg van de Verlengde Heerbaan
 - De tekst van het besluit en de blijken dat besluit daarvan deel uitmakende bijlagen, waaronder het voorontwerpbestemmingsplan "Oerle-Zuid: eerste fase Silberackers", geven **geen blijk van een voldoende concreet omschreven voornemen** tot het aanbrengen van bepaalde wijzigingen in de fysieke leefomgeving
 - Het voorontwerpbestemmingsplan bevat daarentegen **een verbeelding op papier, waarop bestemmingen zijn weergegeven, planregels en een toelichting**
 - Het college heeft ter zitting toegelicht dat met het besluit beoogd is naar buiten werkende voor herhaalde toepassing geschikte regels te stellen ten behoeve van de verlening van bouwvergunningen voor toekomstige bouwplannen en andere uitvoeringsbesluiten
 - Besluit fungeert als een voor herhaalde toepassing bedoeld toetsingskader dat het geldende bestemmingsplan vervangt

BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

- AbRS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5725 (Veldhoven), oordeel Afdeling:

"2.5. De bevoegdheid om een projectbesluit te nemen kan, gelet op artikel 3.10, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wro, *slechts worden aangewend voor het verwezenlijken van een project. **Het rechtskarakter van een projectbesluit moet in het stelsel van de Wro worden onderscheiden van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro.*** Steun voor deze opvatting wordt gevonden in de geschiedenis van totstandkoming van de Wro (onder meer in Kamerstukken II 2003/04, 28 916, nr. 9, blz. 9-10) waarin - samengevat weergegeven - is vermeld dat een projectbesluit op korte termijn een nieuwe ontwikkeling voorziet die later, voorzien van een beheersmatige regeling, wordt ingepast in een bestemmingsplan. Wat betreft bouwprojecten wordt voorts gewezen op artikel 46, derde lid, van de Woningwet, dat blijk geeft samenhang mogelijk te maken tussen een projectbesluit en een concrete bouwvergunningaanvraag waarop dat projectbesluit betrekking heeft. *Het projectbesluit heeft, gelet op artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wro, alleen tot gevolg dat voor het desbetreffende project het geldende bestemmingsplan opzij wordt gezet.*"

BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

- AbRS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5725 (Veldhoven), oordeel Afdeling:

"Hieruit volgt dat de bevoegdheid een projectbesluit vast te stellen niet kan worden aangewend om, vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan, een toetsingskader vast te stellen voor een groot aantal nog niet geconcretiseerde bouwplannen dat het geldende plan vervangt. Een projectbesluit kan slechts voorzien in de behoefte om, vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan, **een concreet bouwvoornemen te verwezenlijken** dat, gelet op artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wro, wijzigingen aanbrengt in de fysieke leefomgeving. Weliswaar kunnen krachtens artikel 3.10, derde lid, van de Wro **voorschriften en beperkingen** aan een projectbesluit worden verbonden, **maar die dienen op het project te zijn toegesneden**. Artikel 3.10, eerste lid, gelezen in verbinding met het derde lid, van de Wro voorziet niet in de mogelijkheid om bij een projectbesluit algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Gelet op het vorenstaande zal een projectbesluit dat ingevolge artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, betrekking heeft op een project **zich in de mate van concreetheid moeten onderscheiden van de normering neergelegd in een bestemmingsplan die in het algemeen betrekking heeft op een groot aantal mogelijke projecten.**"

BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

- AbRS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5725 (Veldhoven), oordeel Afdeling:

"Het besluit fungeert daardoor als een voor herhaalde toepassing bedoeld toetsingskader dat het geldende bestemmingsplan voor het gebied waarvoor het geldt, vervangt, hetgeen de in de Wro aan een projectbesluit toegekende strekking te buiten gaat."

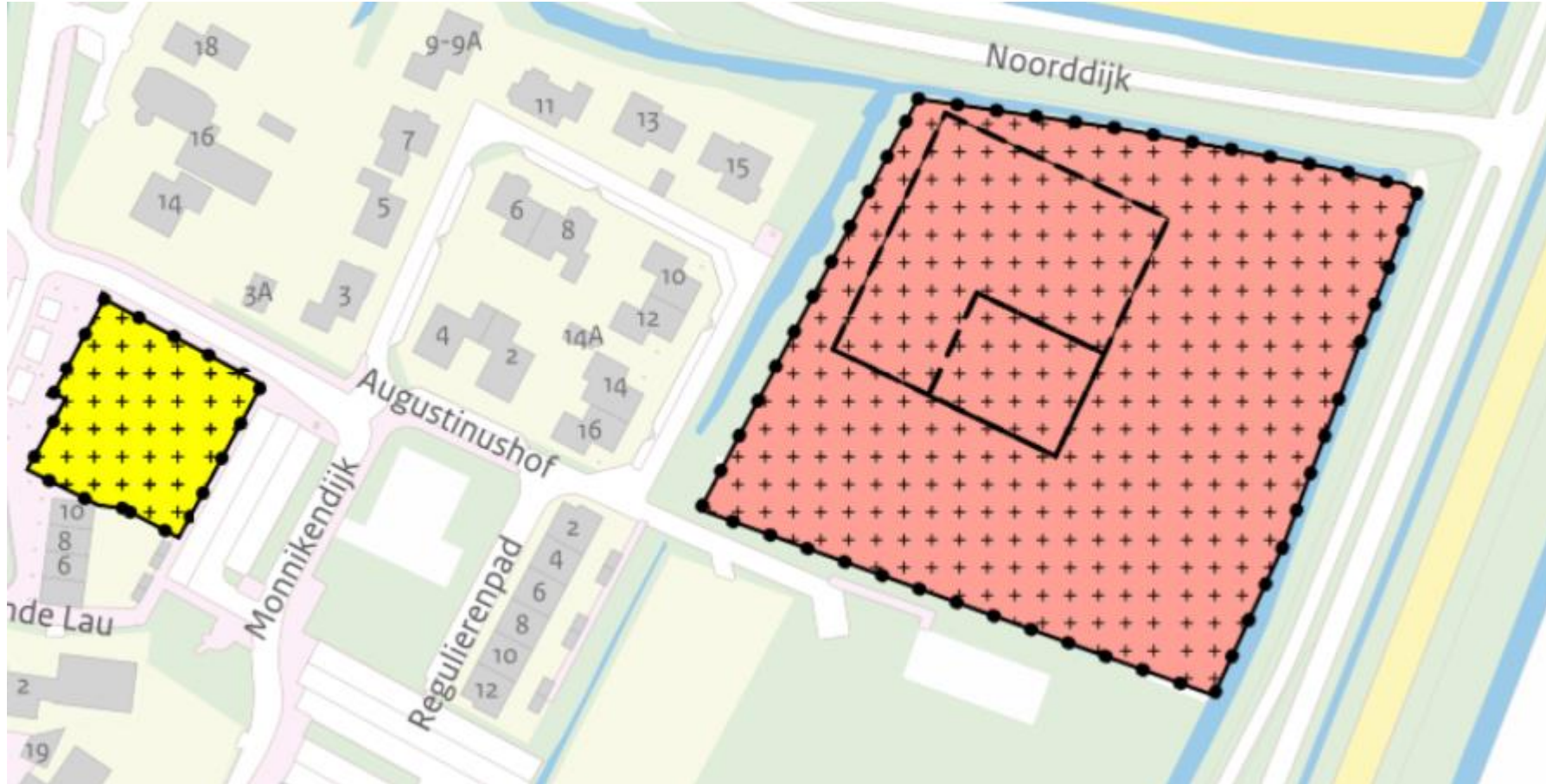
BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

Conclusie:

BOPA is géén volwaardig alternatief voor een omgevingsplanwijziging!

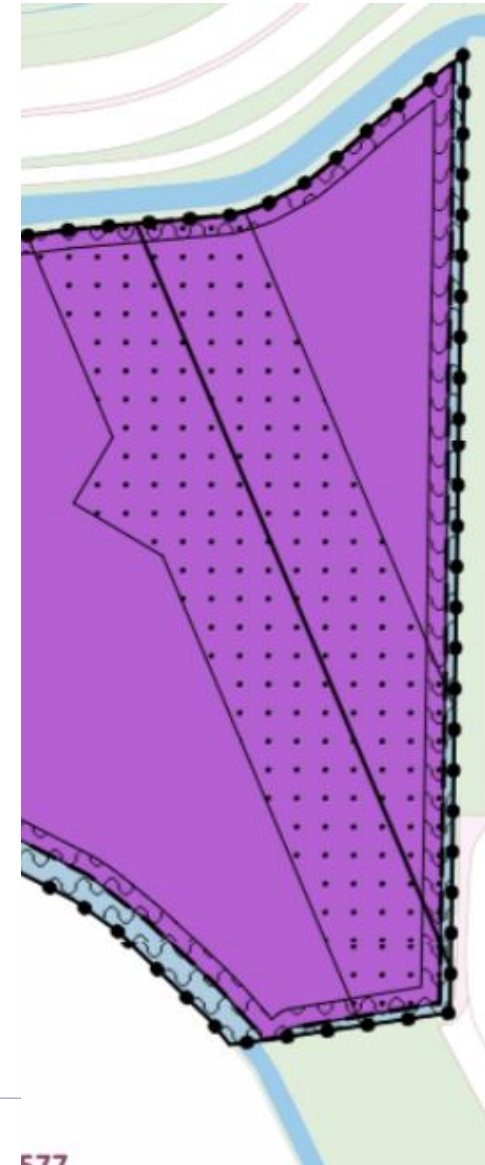
BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

Voorbeeld 1: verplaatsing van een supermarkt



BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

Voorbeeld 2: algemene regels om een
hoogspanningsverbinding van de landelijk
netbeheerder te beschermen



BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

Voorbeeld 3: vanuit ETFAL nodig een sloopvoorschrift aan bopa voor nieuwe woning te verbinden

Zie AbRS 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1856:

"De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college bevoegd is over te gaan tot handhavend optreden tegen overtreding van artikel 2.3, aanhef en onder b, van de Wabo. Hierbij is van belang dat appellant, naar tussen partijen niet in geschil is, niet heeft voldaan aan het in het besluit van 11 maart 2010 opgenomen voorschrift dat de op het perceel aanwezige schuur gesloopt dient te worden binnen drie maanden na het gereedkomen van de bij dat besluit vergunde woning en schuur. Of het gebruik dat appellant maakt van de oude schuur wordt beschermd door het in het bestemmingsplan "Buitengebied Zijpe" opgenomen overgangsrecht is voor de beantwoording van de vraag of appellant artikel 2.3 van de Wabo heeft overtreden niet van belang. Daarbij is van belang dat het college niet handhavend optreedt wegens het gebruik van de oude schuur in strijd met het bestemmingsplan of het bouwen dan wel in stand laten van die schuur zonder omgevingsvergunning, maar tegen overtreding van artikel 2.3, aanhef en onder b, van de Wabo, te weten het niet naleven van een aan het besluit van 11 maart 2010 verbonden voorschrift."

BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

Voorbeeld 4: GPP's

- Bepaalde bedrijfsactiviteiten (de "grote lawaaimakers", zie art. 5.78b Bkl) mogen uitsluitend op een bedrijventerrein plaatsvinden wat in het omgevingsplan als zodanig is aangewezen als industrieterrein en waar GPP's voor zijn vastgesteld

Artikel 5.78e (vastleggen begrenzing industrieterrein in omgevingsplan)

*"De begrenzing van een industrieterrein waarvoor geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld, **wordt** vastgelegd in het omgevingsplan."*

- Voor een industrieterrein moeten GPP's worden vastgesteld
- GPP's worden bij omgevingsplan vastgesteld

BOPA VERSUS OMGEVINGSPLANWIJZIGING

Stb. 2020, 557, p. 97:

*"Overigens is het **niet mogelijk** om met een **omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit** een «grote lawaaimaker» toe te laten op een bedrijventerrein zonder geluidproductieplafonds. **Op het moment dat zo'n activiteit wordt toegelaten zou de gemeente immers de geluidproductieplafonds moeten toevoegen aan het omgevingsplan en dat kan niet bij omgevingsvergunning.**"*

Maar let wel op de uitzondering in 5.78b lid 2 Bkl. Geen industrieterrein als in omgevingsplan **of** een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit door middel van voorschriften is gewaarborgd dat voldaan wordt aan specifieke geluidwaarden (uit tabel 5.65.1 van het Bkl)

ARTIKEL 12.27A BKL

ARTIKEL 12.27A BKL

Artikel 12.27a Bkl (tijdelijke beoordelingsregel buitenplanse omgevingsplanactiviteit)

*"Bij de toepassing van artikel 8.0a, tweede lid, is **in ieder geval** sprake van een **evenwichtige toedeling van functies aan locaties** voor zover de activiteit niet in strijd is met **een eerder verleende omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.**"*

Artikel 8.0a lid 2 Bkl

"Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties."

Wat staat hier nu?

ARTIKEL 12.27A BKL

Duiding werking oud recht

- O.g.v. art. 2.7 Wabo was het toegestaan eerst c-vergunning (planologisch strijdig gebruik) en daarna a-vergunning (bouwen) te verlenen
- Toetsingskader bouwen in art. 2.10 lid 1c Wabo:

*"de activiteit in strijd is met **het bestemmingsplan**, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, **tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;**"*

- A-vergunning kon verleend worden als deze paste binnen c-vergunning

ARTIKEL 12.27A BKL

Stb. 2022, 172

- Art. 12.27a Bkl ondervangt een **tekortkoming in het overgangsrecht**
- Een onder oud recht verleende c-vergunning kan ook onder nieuw recht een grondslag bieden voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een nader uitgewerkt bouwplan
- **Hoe werkt dat?**

ARTIKEL 12.27A BKL

Artikel 22.29 bruidsschat (beoordelingsregels opa bouwactiviteit)

"Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als:

a. de activiteit niet in strijd is met de in dit omgevingsplan gestelde regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken, met uitzondering van paragraaf 22.2.4;"

- Activiteit blijft in strijd met omgevingsplan, dus BOPA...
- ... dus ETFAL, maar 12.27a Bkl!

*"Bij de toepassing van artikel 8.0a, tweede lid, is **in ieder geval** sprake van een **evenwichtige toedeling van functies aan locaties** voor zover de activiteit niet in strijd is met **een eerder verleende omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit**."*

*C-vergunning Wabo = omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit Ow (4.13 Iw Ow)

ARTIKEL 12.27A BKL

- Let op!
- Er is 'in ieder geval' sprake van ETFAL
- Andere beoordelingsregels, **waaronder instructieregels provincie en Rijk**, blijven van toepassing
- Bij beoordelingsregels van artikel 22.29 Bruidsschat moet bijv. nog steeds toets op **welstand** plaatsvinden

ARTIKEL 12.27A BKL

Stb. 2022, 172

- Ook onder nieuw recht biedt art. 12.27a Bkl de mogelijkheid om vergunningverlening voor een ontwikkeling te 'faseren'
- Hoeft dus niet per se te gaan om een onder oud recht verleende c-vergunning op basis waarvan een uitgewerkt bouwplan wordt vergund; kan dus ook een bopa zijn
- **Hoe werkt dat?**

ARTIKEL 12.27A BKL

- BOPA voor een activiteit in strijd met het omgevingsplan
- Omgevingsplanactiviteitvergunningplicht voor bouwen in het omgevingsplan, die getoetst wordt aan regels in het omgevingsplan (22.26 en 22.29 Bruidsschat)
- Omgevingsplanactiviteit bouwen past niet in het omgevingsplan, dus BOPA
- Maar gelet op 12.27a Bkl is sprake van ETFAL als de omgevingsplanactiviteit voor bouwen past binnen de eerder afgegeven BOPA

ARTIKEL 12.27A BKL

Stb. 2022, 172

"Het blijft dus gedurende de overgangsfase voor het omgevingsplan mogelijk om eerst een **appellabel «planologisch» basisbesluit** te nemen in de vorm van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, op grondslag waarvan op een later moment een omgevingsvergunning kan worden verleend voor het feitelijk verrichten van **de (nader uitgewerkte) bouwactiviteit**. De in eerste instantie verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor een locatieontwikkeling kan bijvoorbeeld al toestemming geven voor bouwrijp maken, kappen van bomen, grondverzet, het aanbrengen van verhardingen en het tot stand brengen van een verkaveling. **Ook kan als onderdeel van de vergunning de precieze locatie worden aangewezen waar bouwwerken (bijvoorbeeld woningen) mogen worden gebouwd. Daarbij kan ook al worden aangegeven welke maximale maatvoering de woningen hebben.** Naarmate de eerste omgevingsvergunning verder is uitgewerkt, vormt deze nadere uitwerking de basis voor de latere vergunningverlening voor het geconcretiseerde bouwplan. **Voor zover bij de eerste vergunning al uitdrukkelijk toegestaan, regelt artikel 12.27a, zoals hiervoor al toegelicht, dat voor de betrokken onderdelen van een bouwplan (zoals bijvoorbeeld de plaatsing in een bouwblok, de bouwhoogte en het bouwvolume) niet opnieuw een afweging hoeft plaats te vinden of hiermee wordt voldaan aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.** In het kader van de tweede vergunningaanvraag vindt alleen beoordeling plaats **op de onderdelen van het bouwplan waarin de eerdere vergunning niet voorziet**, zoals de beoordeling van de stedenbouwkundige-architectonische detaillering en de toets aan redelijke eisen van welstand."

ARTIKEL 12.27A BKL

Praktische uitwerking 12.27a Bkl en grenzen aan toepassing

- Voorbeeld: doorschuiven welstandstoets. Prima! Maar let wel: voor welstand kan het nodig zijn aanpassingen in plan te doen + meer rechtsbeschermingsmomenten en dus meer discussie.
- Misverstanden in de praktijk: algemeen beoordelingskader voor toekomstige activiteiten (postzegelplannetje), maar dat past niet bij karakter BOPA.

ETFAL EN VARIA RECHTSPRAAK

TOETSINGSKADER BOPA

Kan door middel van een BOPA worden afgeweken van een bestemmingsplan dat in werking is getreden maar nog niet onherroepelijk is (vanwege een lopende beroepsprocedure)?

Ja. Bestemmingsplan maakt na inwerkingtreding onderdeel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Wet staat niet in de weg aan het d.m.v. een BOPA afwijken van een in werking getreden maar nog niet onherroepelijk omgevingsplan.

Vgl. Vزر. Rechtbank Den Haag 30 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:1300

"4. Dat tegen het bestemmingsplan "Gemeentekantoor Monster" nog beroep aanhangig is bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, betekent niet dat het besluit op de vergunningaanvraag moest wachten op de uitspraak op dat beroep. Het bestemmingsplan is in werking getreden en maakt inmiddels onderdeel uit van het omgevingsplan, zodat de vergunningaanvraag daaraan moest worden getoetst."

TOETSINGSKADER BOPA

Uitsluitend de punten waarop afgeweken wordt van het omgevingsplan, moeten in overeenstemming zijn met de norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Zie Vزر. Rb. Zeeland West-Brabant 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:294:

BOPA verleend voor overschrijding bouwhoogte met 0,70 cm met het oog op de realisatie van een appartementencomplex. Geen ruimte om nog een afweging te maken ten aanzien van het gehele appartementencomplex

"9.3. Aan de voorzieningenrechter ligt dus niet de vraag voor of de bouw van het gehele appartementencomplex in overeenstemming is met de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het complex past namelijk grotendeels binnen het omgevingsplan. Dat betekent dat die vraag al door de gemeenteraad bevestigend is beantwoord bij het vaststellen van het omgevingsplan. De voorzieningenrechter zal om die reden alleen toetsen of het college in redelijkheid heeft kunnen besluiten of de overschrijding van de maximale toegestane goothoogte, van 0,70 meter, in overeenstemming is met de evenwichtige toedeling van functies aan locaties."

TOETSINGSKADER BOPA

Vzr. Rb. Gelderland 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126

- Vaste jurisprudentie van de Afdeling dat bij de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik **het bestaan van alternatieven** alleen dan tot het onthouden van medewerking noopt, indien op voorhand duidelijk is dat door de verwezenlijking van één of meerdere alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren.

Deze jurisprudentielijn wordt ook toegepast op BOPA's:

- Zie Vzr. Rb. Gelderland 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126, r.o. 18; Vzr. Rb. Overijssel 22 oktober 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5423, r.o. 21; Vzr. Rb. Den Haag 13 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14503, r.o. 9.4; Rb. Gelderland 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5749, r.o. 16; Vzr. Rechtbank Midden-Nederland 12 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6862

KNIP TECHNISCHE BOUWACTIVITEIT EN OMGEVINGSPLANACTIVITEIT

Aspecten die getoetst worden bij de bouwtechnische vergunning, blijven bij de beoordeling van de BOPA buiten beschouwing

Vz. Rb. Gelderland 29 augustus 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5928, r.o. 6:

"6. De voorzieningenrechter stelt voorop dat sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet een knip is gemaakt tussen een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit en voor een omgevingsplanactiviteit. De technische bouwactiviteit heeft betrekking op wat voorheen - onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht - wel als de "bouwbesluit-toets" werd aangeduid en waar onder meer de constructieve veiligheid werd getoetst. In het kader van de omgevingsplanactiviteit die in deze zaak aan de orde is wordt het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk getoetst aan de ruimtelijke bouwregels van het omgevingsplan.

*De aanvraag en het bestreden besluit zien op functiewijziging en dus op de vraag of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Een technische vergunning is niet aangevraagd en daar heeft het besluit derhalve ook geen betrekking op. **Aan de vraag of de kamers voldoen aan de technische eisen, zoals daglichttoetreding, komt de voorzieningenrechter dan ook niet toe. Ook aan de vraag of de kamers voldoen aan de normen voor gebruiksoppervlakte komt de voorzieningenrechter niet toe.**"*

Vgl. Vzr. Rechtbank Rotterdam 31 december 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:13160, r.o. 4.5

Vragen? Neem contact op!



Merel Copier

m.copier@hekkelman.nl
024 - 382 84 95



Rachid Benhadi

r.benhadi@hekkelman.nl
06 - 13 73 69 52