

JAAARAFSLUITING **ACTUALITEITEN** **BOPA**

Omgevingswet | 2025

Merel Copier & Rachid Benhadi



Wat gaan we doen?

Onder andere:

- Procedurele aspecten van de BOPA
 - De aanvraag en doortoetsen
 - Bindend adviesrecht gemeenteraad
- Reikwijdte beoordeling etfal bij afwijking omgevingsplan
- Toepassing 22.26 en 22.280/22.281 bruidsschat
- Participatie
- BOPA en stikstof
- BOPA en soortenbescherming
- APV-perikelen

**PROCEDURELE ASPECTEN
VAN DE BOPA:
DE AANVRAAG EN 'DOORTOETSEN'?**

PROCEDURELE ASPECTEN VAN DE BOPA: DE AANVRAAG EN 'DOORTOETSEN'?

- Aanvraag omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit
- Aanvrager acht de activiteit **passend** in het omgevingsplan: binnenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning nodig
- Burgemeester en wethouders constateren strijdigheid met het omgevingsplan: bopa nodig
- En nu?
- **Vraag aan jullie: moeten burgemeester en wethouders de aanvraag aanmerken als een aanvraag om een buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning?**

PROCEDURELE ASPECTEN VAN DE BOPA: DE AANVRAAG EN 'DOORTOETSEN'?

- De vergunningplicht in de Omgevingswet (artikel 5.1 lid 1 onder a van de Ow) maakt **géén juridisch onderscheid** tussen de binnenplanse – en buitenplanse OPA
- De aanvraag heeft betrekking op de '**omgevingsplanactiviteit**', of die nu afwijkt van het omgevingsplan of niet
- Uiteraard **soort** omgevingsplanactiviteit (wel of geen BOPA) wel relevant voor beoordelingsregels (artikel 8.0a Bkl) en procedurele zaken (o.a. mogelijk advies gemeenteraad)
- Daarmee relevant voor bij de aanvraag aan te leveren gegevens
- Alsook voor hoogte leges...

PROCEDURELE ASPECTEN VAN DE BOPA: DE AANVRAAG EN 'DOORTOETSEN'?

Wat heeft de wetgever voor ogen?

Memorie van Toelichting IOw, Kamerstukken II 2017/2018, 34986, nr. 3, p. 65:

*"Wanneer de activiteit op grond van de binnenplanse beoordelingsregels niet aanvaardbaar is te achten, kan de vergunning op grond van die enkele reden niet worden geweigerd. **Het bevoegd gezag moet in dat geval ook nagaan of de vergunning toch kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.** Als de vergunning op grond van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels niet kan worden verleend, **moet** dus de mogelijkheid worden gezien of de aangevraagde activiteit met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties toch aanvaardbaar is te achten. Als de activiteit daarnaast niet in strijd is met instructieregels en instructies die het Rijk en de provincie voor het omgevingsplan hebben gesteld, kan de vergunning toch worden verleend. In dit geval is sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. **Hiermee wordt de mogelijkheid uit de huidige wetgeving, om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° en 3°, Wabo, een omgevingsvergunning te kunnen verlenen voor afwijkingen van het bestemmingsplan, in de kern ongewijzigd gecontinueerd.**"*

PROCEDURELE ASPECTEN VAN DE BOPA: DE AANVRAAG EN 'DOORTOETSEN'?

Zie ook:

Nota van Toelichting IOb, p. 88:

"Als de vergunning niet verleend kan worden op grond van de binnenplanse beoordelingsregels, *wordt* de aanvraag verder afgehandeld als een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. *Dan is er sprake van een activiteit als bedoeld in onderdeel b van de definitie. Onderdeel c van de definitie betreft de situatie dat er geen binnenplans vergunningstelsel is. Als een aanvraag wordt gedaan om een activiteit te verrichten die in strijd is met een algemene regel over activiteiten in het omgevingsplan, is er direct sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit."*

PROCEDURELE ASPECTEN VAN DE BOPA: DE AANVRAAG EN 'DOORTOETSEN'?

- De mogelijkheid uit de Wabo, om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° en 3°, Wabo, een omgevingsvergunning te kunnen verlenen voor afwijkingen van het bestemmingsplan, wordt dus ongewijzigd gecontinueerd.
- Zie onder oud recht bijvoorbeeld AbRS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:450:

*"12.2. Het college heeft daarnaast terecht naar voren gebracht dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college heeft nagelaten **om te beoordelen of toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel 2° van de Wabo mogelijk is en als dat niet het geval is, of toepassing van onderdeel 3° mogelijk is ("doortoetsing")**. Uit het besluit van 6 november 2018 blijkt duidelijk dat het college geen medewerking wil verlenen aan het in strijd met het bestemmingsplan verlenen van een (buitenplanse) afwijkingsvergunning, omdat het college de aangevraagde zonneweide in strijd acht met een goede ruimtelijke ordening. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte het besluit op bezwaar vernietigd omdat geen doortoetsing zou hebben plaatsgevonden."*

PROCEDURELE ASPECTEN VAN DE BOPA: DE AANVRAAG EN 'DOORTOETSEN'?

Rb. Midden-Nederland 7 mei 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2204

Bij OPA-aanvraag doortoetsen of BOPA kan worden verleend

*"16. De conclusie van het voorgaande is dat de vergroting van het paardenkraamhotel naar het oordeel van de rechtbank zowel voor wat betreft de bouw buiten het bouwvlak als wat betreft het gebruik in strijd is met het omgevingsplan. Het paardenkraamhotel is geen grondgebonden agrarisch bedrijf. **Het college is niet bevoegd om met toepassing van artikel 34.1 van de regels van het bestemmingsplan voor deze strijdigheden een omgevingsvergunning te verlenen. De aanvraag van eiseres is een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (een bopa).**"*

PROCEDURELE ASPECTEN VAN DE BOPA: DE AANVRAAG EN 'DOORTOETSEN'?

- Dus: burgemeester en wethouders **moeten** 'doortoetsen'.
- D.w.z.: in het besluit over de aanvraag omgevingsvergunning toetsen aan het criterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' én toetsen aan instructieregels Bkl.
- Vergt veelal aanvullende stukken, dus toepassing van artikel 4:5 van de Awb.
- Hoe om te gaan met het feit dat het legesbedrag waarmee de aanvrager rekening hield hoger uitpakt?

**PROCEDURELE ASPECTEN
VAN DE BOPA:
BINDEND ADVIES
GEMEENTERAAD**

PROCEDURELE ASPECTEN VAN DE BOPA: BINDEND ADVIES GEMEENTERAAD

Rol van de gemeenteraad als burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn:

- Artikel 16.15a onder b Ow: verplichte aanwijzing gemeenteraad als adviseur als het gaat om:

*"1. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor in **door de gemeenteraad aangewezen** gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit,".*

- Verder geregeld in artikel 4.21 Ob:

"1. De gemeenteraad is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een door hem aangewezen geval van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is."

- Artikel 16.15b Ow: uitkomst van het advies van de gemeenteraad is bindend → verzwaaard adviesrecht

ADVIES RAAD WEL OF NIET TER INZAGE MET ONTWERPBESLUIT?

PROCEDURELE ASPECTEN VAN DE BOPA: BINDEND ADVIES GEMEENTERAAD

**Rechtbank Zeeland-West-Brabant 5 september 2025,
ECLI:NL:RBZWB:2025:6636**

- BOPA voor de gedeeltelijke aanleg van een tijdelijke ontsluitingsweg voor een bedrijventerrein
- Advies van de gemeenteraad is nodig
- Echter: advies is niet met het ontwerpbesluit ter inzage gelegd:

*"Met ingang van **6 november 2024** heeft het college de aanvraag en het ontwerpbesluit tot het verlenen van de gevraagde vergunning met bijbehorende stukken gedurende zes weken ter inzage gelegd.*

Naar aanleiding van het ontwerpbesluit zijn zienswijzen ingediend, onder andere door verzoekers.

*De gemeenteraad heeft op **17 december 2024** een positief advies gegeven over het ontwerpbesluit."*

BOPA

Vraag die in de praktijk leeft: moet het advies van de gemeenteraad tegelijkertijd met het ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd?

Antwoord: volgens de Vزر. niet

"12. Verzoekers hebben aangevoerd dat aan het bestreden besluit een onzorgvuldige voorbereiding vooraf is gegaan. Volgens hen is de terinzagelegging gebrekkig geweest en heeft er geen zorgvuldige omgevingsdialoog plaatsgevonden.

*De voorzieningenrechter volgt verzoekers daarin niet. In het verweerschrift is goed uitgelegd dat het college met de terinzagelegging van het ontwerpbesluit en de adviesaanvraag voor de gemeenteraad heeft gehandeld overeenkomstig de regels uit de Omgevingswet en het Besluit bindend adviesrecht. **Daarbij is terecht opgemerkt dat het ter inzage leggen van het advies van de raad niet verplicht is.**"*

ADVIESRECHT RAAD: WAT ALS RAAD AFZIET VAN GEBRUIKMAKEN ADVIESRECHT?

RB. OVERIJSSEL 26 JUNI 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:4186

Casus

- Afwijzing van een verzoek om handhaving m.b.t. realiseren van een opvanglocatie voor asielzoekers
- Het verzoek is afgewezen vanwege (o.a.) concreet zicht op legalisatie -> er was een aanvraag om BOPA ingediend
- In het kader van de BOPA heeft de raad bij besluit van 3 februari 2025 afgezien van adviesrecht
 - Bij besluit van 27 november 2023 heeft de raad de gevallen aangewezen waarvoor een adviesrecht van de raad geldt
 - Voor specifiek de aanvraag om omgevingsvergunning heeft de raad bij besluit van 3 februari 2025 afgezien van het bindend adviesrecht

Standpunt verzoekers: de aangevraagde omgevingsvergunning kan niet worden verleend zonder een advies van de raad. Bij besluit van 27 november 2023 heeft de raad de gevallen aangewezen waarvoor een adviesrecht geldt. Op basis daarvan is het advies van de raad nodig voor het realiseren van een opvanglocatie.

Oordeel voorzieningenrechter:

"3.13 De raad heeft in onderhavig geval - dat valt onder door de raad aangewezen gevallen waarover hij heeft bepaald dat hij in de gelegenheid moet worden gesteld daarover een bindend advies uit te brengen - afgezien van zijn recht om een bindend advies te geven. Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter valt niet in te zien waarom dat in strijd is met de wet. De raad is immers in de gelegenheid gesteld en heeft van zijn recht afgezien."

UITSLUITEND AFWIJKING BEOORDELEN BIJ BOPA?

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

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

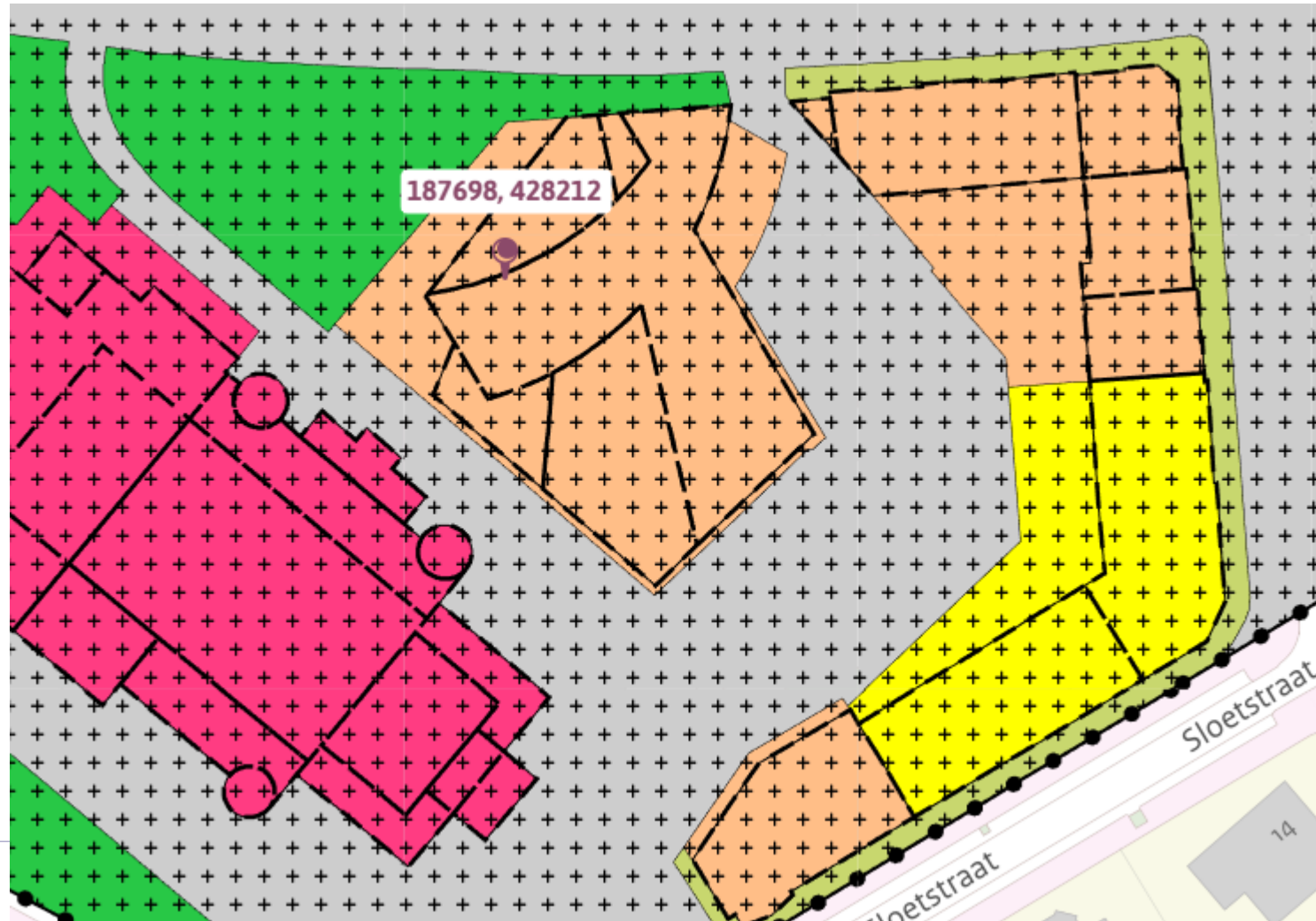
Vgl. AbRS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1960:

"5.1. De aangevraagde **uitbreiding** van de veehouderij is alleen **in strijd met het bestemmingsplan voor zover het gaat om de hogere goothoogte en het platte dak van de luchtwasser**. Zoals hiervoor is overwogen, zijn de aanwezigheid van een luchtwasser, de toename van de veebezetting en de daarmee gepaard gaande toename van emissies, reeds toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Datzelfde geldt voor de mogelijk daarmee gepaard gaande milieugevolgen zoals geurhinder en gezondheidsrisico's. De verleende omgevingsvergunning, voor zover daarbij vergunning is verleend voor het gebruiken van bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, heeft daar dus geen betrekking op. **In de ruimtelijke onderbouwing is daar dan ook terecht niet op ingegaan en het college heeft die aspecten ook terecht niet betrokken in zijn beoordeling of de aangevraagde afwijkingen van het bestemmingsplan in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening.** Wat [appellant] heeft aangevoerd over de geurbelasting bij zijn woning en het niet volledig zijn gerealiseerd van de in 2016 vergunde situatie, geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de motivering van het besluit geen goede ruimtelijke onderbouwing bevat. Het betoog faalt."

TOEPASSING 22.26 EN 22.280/281 BRUIDSSCHAT

TOEPASSING 22.26 EN 22.280/22.281 BRUIDSSCHAT

- Kantoor Hekkelman: Oranjesingel 1
- Bestemmingsplan 'Nijmegen Centrum – Binnenstad' – onderdeel omgevingsplan



TOEPASSING 22.26 EN 22.280/22.281 BRUIDSSCHAT

- Kantoor Hekkelman: Oranjesingel 1

De voor 'Gemengd - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- cultuur en ontspanning, dienstverlening, kantoren en maatschappelijke voorzieningen, met dien verstande dat nieuwe geluidsgevoelige functies alleen zijn toegestaan voor zover voldaan wordt aan de Wet geluidhinder;
- ter plaatse van de aanduiding 'horeca' tevens voor horecabedrijven voor zover deze voorkomen in categorie 1a, 1b of 2 van de Staat van horeca-activiteiten;
- ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca-2' tevens voor een hotel;
- ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding-parkeerdak' tevens voor een parkeerdak met bijbehorende voorzieningen;
- ondergeschikte detailhandel;
- ondersteunende horeca zoals bedoeld in artikel 32.4;
- ondergeschikte bouwwerken, geen gebouwen of overkappingen zijnde, zoals (brand)trappen, luifels en balkons, ten behoeve van het aangrenzende hoofdgebouw in de naastgelegen bestemming;
- bijbehorende voorzieningen zoals verhardingen, parkeer- en groenvoorzieningen;
- wadi's, water en waterhuishoudkundige voorzieningen, alsmede daarbij behorende voorzieningen zoals duikers, kunstwerken en overbruggingen.

TOEPASSING 22.26 EN 22.280/22.281 BRUIDSSCHAT

Bouwvlakken (1)

☐ bouwvlak

Maatvoeringen (4)

✓ Maximum goothoogte (m) (2)

☐ Maximum goothoogte (m): 8

☐ Maximum goothoogte (m): 16

✓ Maximum bouwhoogte (m) (2)

☐ Maximum bouwhoogte (m): 8

☐ Maximum bouwhoogte (m): 16

- Binnenplanse afwijking:

“Het bevoegd gezag kan door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van de bepalingen van dit plan, voor zover het een in beperkte mate afwijking van de maatvoering betreft, noodzakelijk om het bouwwerk zodanig te laten aansluiten op een bestaande, legale situatie dat dit vanuit architectonisch en/of bouwkundig opzicht een verbetering is.”

TOEPASSING 22.26 EN 22.280/22.281 BRUIDSSCHAT

- Omgevingsplanactiviteit bouwactiviteit, artikel 22.26 bruidsschat

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken.

- Beoordelingsregels in artikel 22.29 bruidsschat

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; en*
- b. (...)*

Voldoet de aanvraag aan de beoordelingsregels? OPA.

Zo nee, BOPA.

TOEPASSING 22.26 EN 22.280/22.281 BRUIDSSCHAT

- Artikel 22.280 bruidsschat:

Voor zover voor een activiteit in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet, is bepaald dat bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van daarbij aangegeven regels, geldt deze bepaling als verbod om de activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten.

= OPA, maar:

- Artikel 22.281 bruidsschat:

Voor zover de in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet gestelde regels over het voor een activiteit als bedoeld in artikel 22.280 bij omgevingsvergunning afwijken van regels in dat tijdelijke deel de verplichting bevatten om als de activiteit niet in strijd is met die regels de omgevingsvergunning te verlenen, wordt deze verplichting gelezen als een bevoegdheid.

TOEPASSING 22.26 EN 22.280/22.281 BRUIDSSCHAT

- Zie o.a. rechtbank Zeeland-West-Brabant 4 september 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:5946, r.o. 9-9.14:

*In een geval als deze – waarin de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in het omgevingsplan staat als gevolg van het tijdelijk deel van het omgevingsplan¹⁶ – geldt op grond van artikel 22.281 van het omgevingsplan **dat het college ook moet beoordelen of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties**.¹⁷ Die bepaling is als onderdeel van de bruidsschat opgenomen in het omgevingsplan. Dat betekent dat het college in dat geval een belangenafweging moet maken en ook dient te beoordelen of het verlenen van de omgevingsvergunning op grond van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Die verplichting geldt op grond van artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl niet als een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid niet als tijdelijk deel van het omgevingsplan in het omgevingsplan staat.¹⁸*

TOEPASSING 22.26 EN 22.280/22.281 BRUIDSSCHAT

- Omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken
- Én omgevingsvergunning om (binnenplans) af te wijken

Zie ook rechtbank Gelderland 6 augustus 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:6555:

6. Verzoeker heeft een aanvraag ingediend voor de bouw van een vrijstaande woning en een twee-onder-een-kapwoning. Voor het bouwen van deze bouwwerken is een omgevingsvergunning nodig voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Daarnaast voldoen de woningen die verzoeker heeft aangevraagd niet aan de bouwregels uit het bestemmingsplan Kanaalzone-Zuid – Kayersmolen, omdat de maximale goothoogte van 5 meter wordt overschreden. In artikel 25.1, sub e, van het bestemmingsplan is opgenomen dat het college bij omgevingsvergunning kan afwijken van de goothoogte, mits deze afwijking niet meer bedraagt dan 10%. Voor het bouwplan van verzoeker is (naast de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken) dus ook een omgevingsvergunning nodig voor een omgevingsplanactiviteit om (binnenplans) af te wijken voor wat betreft de goothoogte.

TOEPASSING 22.26 EN 22.280/22.281 BRUIDSSCHAT

- Beoordelingsregels in artikel 22.29 bruidsschat

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; en*
- b. (...)*

Vragen aan jullie!

- Is sprake van strijd met het omgevingsplan in de zin van bovengenoemde beoordelingsregels als de strijdigheid kan worden opgeheven met toepassing van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid die onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan?
- Met als gevolg dat de omgevingsplanactiviteit voor de bouwactiviteit een BOPA wordt?

PARTICIPATIE

PARTICIPATIE

Rechtbank Amsterdam 20 november 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:9275

- Omgevingsvergunning voor een onbebouwd horecaterras
- Gemeenteraad van Amsterdam heeft alle BOPA-aanvragen aangewezen als 'participatieplichtig'
- Volgens de Participatiehandreiking is sprake van een initiatief met middelgrote gevolgen voor de fysieke leefomgeving
- De omgeving had moeten worden geraadpleegd: het verzamelen van reacties, ideeën en meningen van directe burens, omwonenden en ondernemers in de buurt
- Er heeft geen participatie plaatsgevonden bij de voorbereiding van de aanvraag
- Wat zijn hiervan de gevolgen?

PARTICIPATIE

Rechtbank Amsterdam 20 november 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:9275

- Volgens college stond ontbreken van participatie niet in de weg aan vergunningverlening
 - Uitgevoerd participatietraject zou neutraal meegewogen zijn en voor de uitkomst geen verschil hebben gemaakt
 - Terras staat er al heel lang, werd al heel lang geëxploiteerd zonder dat er klachten zijn geweest
 - De adviezen van de stedenbouwkundigen/verkeerskundigen zijn positief
 - Participatie is geen beoordelingsregel, maar indieningsvereiste
 - 6:22 Awb → niet in belangen geschaad, tijdens bezwaar uitgebreid de mogelijkheid gehad om meningen naar voren te brengen
 - Geen anderen benadeeld, zij hebben geen bezwaar gemaakt

PARTICIPATIE

Rechtbank Amsterdam 20 november 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:9275

- Wat vinden jullie van het standpunt van het college? Zit daar iets in?

PARTICIPATIE

Rechtbank Amsterdam 20 november 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:9275

*Naar het oordeel van de rechtbank kan het ontbreken van verplichte participatie niet worden gepasseerd op grond van artikel 6:22 van de Awb. Daarbij is van belang dat de gemeenteraad **niet voor niets bij alle aanvragen om een BOPA participatie verplicht heeft gesteld**. Anders dan het college lijkt te veronderstellen, is **het achterwege laten van participatie bij de voorbereiding van de aanvraag naar het oordeel van de rechtbank niet vergelijkbaar met de situatie dat een betrokkene ten onrechte niet is gehoord in bezwaar**. De kring van participanten is namelijk breder dan de kring van belanghebbenden die bezwaar kunnen maken en/of beroep kunnen instellen tegen de omgevingsvergunning. [bedrijf] kan in beroep niet alsnog aan de verplichte participatie voldoen door bijvoorbeeld het gesprek op de zitting te voeren⁹, juist omdat de kring van participanten breder is dan alleen de betrokkenen bij een beroepsprocedure, die belanghebbende¹⁰ dienen te zijn. **Participatie is juist bedoeld om reacties, ideeën en meningen van directe burenen, omwonenden en ondernemers in de buurt, die niet noodzakelijkerwijs ook belanghebbende in de zin van de Awb zijn, te verzamelen**. Als het ontbreken van participatie door een gesprek met alleen de in beroep betrokken belanghebbenden op de zitting zou kunnen worden hersteld, wordt de verplichte participatie **een lege huls** en dat kan niet de bedoeling van dit aanvraagvereiste zijn.*

PARTICIPATIE

Rechtbank Amsterdam 20 november 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:9275

Bovendien staat in de toelichting bij het Aanwijzingsbesluit dat naast de mogelijkheid om de aanvraag buiten behandeling te stellen, participatie ook mee kan wegen in de belangenafweging die verricht moet worden bij de buitenplanse omgevingsvergunning. In de toelichting staat daarover: "Dat wil niet zeggen dat de aanvraag zondermeer geweigerd kan worden als participanten te weinig invloed hebben gehad op de inhoud van het initiatief of als er weinig tot geen draagvlak bestaat. Het betekent immers niet dat de aanvraag in strijd is met het toetsingscriterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (voorheen: een goede ruimtelijke ordening). Wel kunnen de resultaten van de participatie in de belangenafweging een rol spelen door de mogelijke gevolgen die omwonenden voor hun leefomgeving ervaren. Die belangen moeten dan afgewogen worden tegen de belangen die gemoeid zijn met de aanvraag." Anders dan het college heeft betoogd is de rechtbank van oordeel dat dus niet op voorhand kan worden gezegd dat het participatietraject neutraal wordt meegewogen en voor de uitkomst geen verschil maakt. Het college had [bedrijf] daarom in de gelegenheid moeten stellen om alsnog de verplichte participatie uit te voeren.

PARTICIPATIE

Rechtbank Amsterdam 20 november 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:9275

- Wat moet er nu gebeuren?

PARTICIPATIE

Rechtbank Amsterdam 20 november 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:9275

*De rechtbank ziet aanleiding om het college in de gelegenheid te stellen **het gebrek te herstellen**. Om het gebrek te herstellen, **moet het college [bedrijf] de mogelijkheid geven om alsnog de verplichte participatie uit te voeren**. De resultaten hiervan dient het college **vervolgens te betrekken in zijn belangenafweging bij de aanvullende motivering dan wel nieuwe beslissing op bezwaar**. De rechtbank bepaalt de termijn waarbinnen het college het gebrek kan herstellen op acht weken na verzending van deze tussenuitspraak.*

PRAKTIJKVRAGEN EN RECHTSPRAAK OVER BOPA EN STIKSTOF

VERVALLEN AANHAAKPLICHT

- Onder de Omgevingswet mogen de benodigde omgevingsvergunningen voor een activiteit apart van elkaar worden aangevraagd
 - artikel 5.7 van de Omgevingswet
 - **Oud recht:** aanhaakplicht artikel 2.7 van de Wabo in samenhang met artikel 2.1 lid 1 onder i van de Wabo en artikel 2.2aa onder a van het Bor
 - Essentie: natuurvergunning *moest* separaat van de omgevingsvergunning worden aangevraagd, anders aanhaakplicht (en vvgb nodig van GS)
- **Gevolg:** voor een activiteit kan in eerste instantie **alleen** een omgevingsvergunning voor een OPA (waaronder een BOPA) worden aangevraagd, ook als die activiteit natuurvergunningplichtig is. De natuurvergunning kan dan later separaat worden aangevraagd.
- **Praktijk:** wat mag er qua stikstofonderbouwing nog worden gevraagd bij de beoordeling van een aanvraag om sec een BOPA?
- Inmiddels al de nodige JP verschenen

VZR. RB. GELDERLAND 2 SEPTEMBER 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7393

- BOPA verleend voor 35 tijdelijke flexwoningen en bergingen voor de periode van 10 jaar
- Appellanten: de AERIUS-berekeningen zijn niet juist uitgevoerd. Wel degelijk sprake van stikstofdepositie op het nabijgelegen Natura 2000-gebied
- Standpunt B&W: uit de ruimtelijke onderbouwing en AERIUS-berekeningen volgt dat er **geen** sprake is van een stikstofdepositie op het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied leiden. Dus: geen natuurvergunning nodig voor een Natura 2000-activiteit en is de omgevingsvergunning wat dit aspect betreft ***niet op voorhand onuitvoerbaar***

VZR. RB. GELDERLAND 2 SEPTEMBER 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7393

- Voorzieningenrechter:
 - vergunninghouder heeft de Natura 2000-activiteit (artikel 5.1 lid 1 aanhef en onder e van de Ow) **niet** aangevraagd tegelijk met de BOPA. De Voorzieningenrechter overweegt dan ook dat deze activiteit '**in principe**' buiten de reikwijdte van deze omgevingsvergunning valt
 - de Voorzieningenrechter vervolgt: desondanks moeten B&W bij toets wel motiveren waarom de Natura 2000-activiteit **niet op voorhand** de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maakt → **uitvoerbaarheidstoets** (vgl. Vz. Rb. Gelderland 9 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3574)

VZR. RB. GELDERLAND 2 SEPTEMBER 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7393

Vzr:

*"Uit de ruimtelijke onderbouwing en de AERIUS-berekeningen bij de vergunningaanvraag volgt dat de aanleg en het gebruik (...) niet tot stikstofdepositie op het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied leiden. Reeds daarom is er volgens het college geen vergunning nodig voor een Natura 2000-activiteit en is de omgevingsvergunning wat dit aspect betreft **niet op voorhand onuitvoerbaar. Een dergelijke beoordeling is in het kader van de uitvoerbaarheidstoets naar het oordeel van de voorzieningenrechter voldoende.**"*

Vraag aan jullie: is er nog ruimte om in het kader van de BOPA-procedure de stikstofberekeningen ter discussie te stellen?

VZR. RB. GELDERLAND 2 SEPTEMBER 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7393

Vzr:

"Het college mag in het kader van de uitvoerbaarheidstoets, **als** AERIUS-berekeningen zijn uitgevoerd, **in principe uitgaan van de juistheid daarvan, tenzij eenvoudig zonder onderzoek is vast te stellen dat deze (evident) onjuist zijn. Een andere uitleg zou tot gevolg hebben dat het college alsnog feitelijk aan het beoordelen is of een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is, terwijl die bevoegdheid (meestal) bij het college van Gedupeerde Staten van de Provincie (GS) is belegd."**

Discussie of er wel of geen natuurvergunning nodig is hoort thuis in een handhavingsprocedure (aldus de Vzr).

VZR. RB. GELDERLAND 11 APRIL 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126

Moet een initiatiefnemer eigenlijk wel een AERIUS-berekening bij de BOPA-aanvraag overleggen?

Een kwalitatieve beoordeling volstaat:

"17. In de ruimtelijke onderbouwing (...) is het aspect **stikstof kwalitatief beoordeeld**.
(...)

17.2. **De voorzieningenrechter is van oordeel dat (...) bij het bepalen van de bestaande situatie terecht is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden en dus van een permanent en volledig door recreanten volgeboekt hotel. Zoals hiervoor al is opgemerkt heeft de omgevingsvergunning alleen tot gevolg dat in plaats van recreanten asielzoekers in het hotel worden gehuisvest.** In dat licht is naar het oordeel van de voorzieningenrechter aannemelijk dat het aantal verkeersbewegingen per dag aanzienlijk lager is voor een noodopvanglocatie dan voor een hotel, omdat **asielzoekers geen eigen auto hebben en alleen gebruik kunnen maken van de door het COA ingezette pendelbussen die driemaal daags tussen het centrum van Epe en de opvanglocatie rijden.** Omdat de omgevingsvergunning verder geen veranderingen in stikstofuitstoot teweegbrengt, acht de voorzieningenrechter de conclusie van [naam] en [naam] juist."

VZR. RB. GELDERLAND 9 MEI 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3574

- Ook in de uitspraak van 9 mei 2025 accepteert de Vzr. een kwalitatieve beoordeling van het aspect stikstof
- De voorzieningenrechter overweegt dat een uitvoerbaarheidstoets **vereist** is. **In het kader van de uitvoerbaarheidstoets kan volstaan worden met een kwalitatieve beoordeling (een vergelijking van de oude en nieuwe situatie)**
- Voor het aspect gebiedsbescherming heeft het college overwogen dat de afstand tussen de projectlocatie en het met stikstof overbelaste Natura 2000-gebied de Veluwe op zijn minst 4,5 kilometer is en dat het zo'n kleinschalig project is, dat **het niet aannemelijk is dat een vergunning nodig is voor de Natura 2000-activiteit, laat staan dat de eventueel benodigde vergunning op voorhand in de weg zou staan aan de uitvoerbaarheid van deze omgevingsvergunning.** De voorzieningenrechter kan dit volgen, te meer nu de woonunit ter vervanging van de huidige woning dient en in de gebruiksfase in zoverre geen extra stikstofuitstoot te verwachten is.
 - Intern salderen

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

Vraag aan jullie: mogen B&W via de band van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ook een strengere inhoudelijke toets op stikstof te hanteren?

BOPA EN STIKSTOF

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 (nu: ETFAL). 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

Praktijkvraag: Mag je aan een BOPA een vergunningvoorschrift verbinden dat bepaalt dat *“de vergunde activiteit uitsluitend mag worden verricht als een natuurvergunning is verkregen”*?

- 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
- Genoemd voorschrift gaat in dit kader te ver (ziet het voorschrift wel op de uit te voeren activiteit (verkrijgen andere vergunning is niet gelijk aan de activiteit)? En wat als blijkt dat geen natuurvergunning vereist is?)

**COMPLICERENDE FACTOR: WAAR ZIET DE AANVRAAG OM
EEN BOPA OP EN HOE VERHOUDT DIT ZICH TOT HET
PROJECT-BEGRIP IN HET NATUURSPoor?**

TOETSINGSKADER BOPA

Als je stikstof wilt afwegen bij een aanvraag om een BOPA toets je alleen de afwijking (o.a. Vزر. Rb. Zeeland West-Brabant 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:294 AbRS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1960)

Hoe ver mag dan de stikstoftoets in het kader van de BOPA strekken?

Waarom is dit relevant? In het natuurspoor beoordeel je een **project**. Een project zal regelmatig meer omvatten dan hetgeen waarvoor de BOPA is aangevraagd.

UITVOERBAARHEIDSTOETS BOPA IN RELATIE TOT SOORTENBESCHERMING

SOORTENBESCHERMING EN ETFAL

- In verband met ETFAL-toets, ook doorkijk maken of soortenbeschermingsrecht niet aan de uitvoerbaarheid van de BOPA in de weg staat
- Rb. Gelderland 9 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3574, r.o. 10-16.2
- Er kan/mag volstaan worden met een kwalitatieve toets

"12. De voorzieningenrechter stelt voorop dat het aan de aanvrager is om te bepalen wat wel en niet gelijktijdig met de buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt aangevraagd. De onlosmakelijkheid zoals die gold onder de Wabo, is onder de Omgevingswet komen te vervallen.⁴ Verzoekster heeft de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit niet aangevraagd bij Gedeputeerde Staten van de Provincie Gelderland. In principe vallen deze activiteiten buiten de reikwijdte van deze omgevingsvergunning.

12.1. Desondanks moet het college bij de beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wel motiveren waarom deze twee activiteiten niet op voorhand de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maken. Dit betreft de uitvoerbaarheidstoets. *Afhankelijk van aard van het project en de impact daarvan op de fysieke leefomgeving kan het in het kader van de uitvoerbaarheidstoets nodig zijn om een Quicksan uit te (laten) voeren. De uitvoerbaarheidstoets gaat echter niet zo ver dat bij alle omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten een Quicksan nodig is. In voorkomende gevallen kan het college in het kader van de uitvoerbaarheidstoets namelijk ook volstaan met een kwalitatieve beoordeling (een vergelijking van de oude en nieuwe situatie) voor deze aspecten."*

KWALITATIEVE BEOORDELING MAG

12.2. In dit geval heeft het college de aspecten soortenbescherming en gebiedsbescherming kwalitatief beoordeeld. Voor het aspect **gebiedsbescherming** heeft het college overwogen dat de afstand tussen de projectlocatie en het met stikstof overbelaste Natura 2000-gebied de Veluwe op zijn minst 4,5 kilometer is en dat het zo'n kleinschalig project is, dat het niet aannemelijk is dat een vergunning nodig is voor de Natura 2000-activiteit, laat staan dat de eventueel benodigde vergunning op voorhand in de weg zou staan aan de uitvoerbaarheid van deze omgevingsvergunning. De voorzieningenrechter kan dit volgen, te meer nu de woonunit ter vervanging van de huidige woning dient en in de gebruiksfase in zoverre geen extra stikstofuitstoot te verwachten is. Voor wat betreft **de flora- en fauna-activiteit** heeft het college gemotiveerd dat het hier gaat om een project waarvoor niet hoeft te worden gekapt en dat de woonunit wordt geplaatst op reeds afgegraven grond waarop een fundering is aangebracht. De containers en het meterkastgebouwtje komen op verharde grond. Voor deze tijdelijke vergunning hoeven ook geen spouwen te worden gesloopt. De voorzieningenrechter acht het gelet op het voorgaande met het college voldoende aannemelijk dat geen beschermde flora- en faunawaarden in het geding zijn, laat staan dat op voorhand duidelijk is dat de eventueel benodigde toestemming op voorhand in de weg staat aan deze omgevingsvergunning.

12.3. Anders dan verzoekster meent, heeft het college in voorliggend geval in het kader van de uitvoerbaarheidstoets dus kunnen volstaan met een kwalitatieve beoordeling van de aspecten gebiedsbescherming en soortenbescherming en was een Quicksan niet benodigd.

BOPA VRAAG ACTIEVE(RE) HOUDING BEVOEGD GEZAG

ACTIEVE(RE) HOUDING BEVOEGD GEZAG (BOPA)

Rb. Rotterdam 19 juni 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:7723, r.o. 5-10.1

- Verschil toetsingskader tussen BOPA en WABO (afwijken bestemmingsplan)
- Onder de Omgevingswet moet voor de beoordeling van een aanvraag om BOPA een veel ruimere belangenafweging worden gemaakt

ACTIEVE(RE) HOUDING BEVOEGD GEZAG (BOPA)

"6. De voorzieningenrechter merkt op dat de formulering van de eisen die worden gesteld aan de beoordeling van omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verschilt van formulering van de eisen die werden gesteld aan een omgevingsvergunning die wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Naast het gebruik van het criterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' in plaats van het criterium 'goede ruimtelijke ordening' wordt **in artikel 8.0b, tweede lid van het Bkl nadrukkelijk bepaald dat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt geweigerd als niet wordt voldaan aan de regels in hoofdstuk 5 van het Bkl. Artikel 8.0b, tweede lid van het Bkl vereist naar het oordeel van de voorzieningenrechter daarom een actievere beoordeling van het bevoegd gezag. Het college moet beoordelen of aan de eisen van hoofdstuk 5 van het Bkl wordt voldaan. Het college heeft weliswaar beoordelingsruimte of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties maar het college heeft pas beleidsruimte als is voldaan aan de eisen ingevolge artikel 8.0b, tweede lid van het Bkl.**"

ACTIEVE(RE) HOUDING BEVOEGD GEZAG (BOPA)

Rb Zeeland-West-Brabant 30 september 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6534

- BOPA voor boerderijwinkel en workshops en proeverijen in eerste instantie verleend, en vervolgens in bezwaar alsnog geweigerd
- B&W: aanvankelijk omgevingsvergunning verleend. Na advies bezwaarschriftencommissie is de omgevingsvergunning herroepen en alsnog geweigerd. Naar het oordeel van B&W waren er verschillende tekortkomingen c.q. onduidelijkheden in de aanvraag om omgevingsvergunning

ACTIEVE(RE) HOUDING BEVOEGD GEZAG (BOPA)

*"8. De rechtbank is met eiseres van oordeel dat het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd. (...) Zoals ook de voorzieningenrechter in zijn mondelinge uitspraak van 15 mei 2025 heeft overwogen, had van het college een actievere houding verwacht mogen worden ten aanzien van de gebreken in het primaire besluit. De door de commissie geconstateerde tekortkomingen aan de vergunningverlening hadden moeten leiden tot een houding van het college om die gebreken zo mogelijk te herstellen. **Het Bkl verwacht immers een actievere beoordeling van het bevoegde gezag. Het college moet actiever zijn bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bopa. Dat geldt niet alleen voor de fase van de vergunningverlening maar doet zich ook voor in de bezwaarfase.**"*

ACTIEVE(RE) HOUDING BEVOEGD GEZAG (BOPA)

*"In dit geval heeft het college tot het ontvangen van het advies van de commissie steeds gesteld dat met het verlenen van de aangevraagde omgevingsvergunning onder voorschriften werd voldaan aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Na het ontvangen van het advies van de commissie, waarin een aantal tekortkomingen aan de omgevingsvergunning werden gesignaleerd, stelde het college zich ineens op het standpunt dat vergunningverlening niet meer mogelijk was en heeft het de eerder verleende omgevingsvergunning herroepen. (...) De rechtbank overweegt dat de bezwaarfase bedoeld is voor een volledige heroverweging van het primaire besluit en het repareren van eventuele gebreken. **De stelling van het college op zitting dat er teveel fundamentele gebreken waren, zodat de bezwaarfase zich daar niet voor leende, volgt de rechtbank niet. Naar het oordeel van de rechtbank is niet gebleken dat het college de grenzen van artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te buiten was gegaan als het eiseres wel de gelegenheid had geboden om een nadere onderbouwing te geven. Dat eiseres al meerdere kansen gehad zou hebben gedurende de bezwaarfase, maakt dat niet anders. In het advies van de commissie kwam immers pas tot uitdrukking wat er nog ontbrak en hiervan had het college werk kunnen en moeten maken.**"*

APV-PERIKELEN

VERHOUDING APV – OMGEVINGSVERGUNNING VOOR EEN OMGEVINGSPLANACTIVITEIT

APV – ARTIKEL 22.8

Artikel 22.8 Omgevingswet:

"Voor zover op grond van een bepaling in een gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist voor een geval waarin regels over de fysieke leefomgeving op grond van artikel 2.7, eerste lid, alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, geldt een zodanige bepaling als een verbod om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a."

Kan met een BOPA worden afgeweken van de in een APV vastgelegd verbod?

APV – ARTIKEL 22.8

Rechtbank Oost-Brabant 14 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5126

- B&W LvC verlenen omgevingsvergunning voor een uitrit
- Op grond van artikel 2:12, tweede lid, onder d, van de Apv **wordt** de aanvraag om een uitwegvergunning **geweigerd** als er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een **andere** uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of openbaar groen
- De omgevingsvergunning voor een uitrit is een vergunning voor een activiteit die de fysieke leefomgeving blijvend wijzigt. Ingevolge artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit zullen regels over dergelijke activiteiten in het Omgevingsplan moeten worden opgenomen.
- Ingevolge artikel 22.8 van de Omgevingswet geldt het in de APV opgenomen verbod om zonder vergunning een uitweg aan te leggen als een verbod als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid onder a, van de Omgevingswet.

APV – ARTIKEL 22.8

Rechtbank:

"4.4 De rechtbank stelt vast dat artikel 2.12 van de Apv een vastomlijnd toetsingskader geeft. **De vergunning wordt slechts geweigerd als de activiteit in strijd is met één of meer van de genoemde weigeringsgronden. De rechtbank vat dit op als een verplichting om te weigeren en geen bevoegdheid om te weigeren.** Op grond van artikel 2:12, tweede lid, onder d, van de Apv **wordt** de aanvraag om een uitwegvergunning **geweigerd** als er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of openbaar groen."

APV – ARTIKEL 22.8

Rechtbank vervolgt:

"4.7 (...) Omdat een stuk van de gemeentelijke haag is verwijderd om de uitweg mogelijk te maken, gaat de tweede uitweg ten koste van het openbaar groen en moest de vergunning worden geweigerd."

Kortom, er doet zich een weigeringsgrond op grond van de APV voor

"4.8. Gelet op de redactie van artikel 22.8 van de Omgevingswet maakt de Apv geen onderdeel uit van het Omgevingsplan. Daarom is het ook niet mogelijk om een omgevingsvergunning voor een binnenplanse of buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen. Deze omgevingsvergunning blijft hoe dan ook in strijd met artikel 2.12, tweede lid onder d, van de Apv. De rechtbank ziet in de Apv geen bepaling die een grondslag biedt om af te wijken van de Apv. Dat betekent dat de omgevingsvergunning moet worden geweigerd."

MELDINGENSTELSEL APV

MELDINGENSTELSEL APV

[Rechtbank Overijssel 17 november 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:6667](#)

- Belanghebbende dient melding bij B&W in voor het aanleggen van nieuwe uitwegen
- B&W hebben niet binnen vier weken na ontvangst van de melding beslist dat de door [derde belanghebbende] gewenste uitweg wordt verboden.
- B&W delen aan appellant mee dat de melding door tijdsverloop van rechtswege is geaccepteerd en hij de mogelijkheid heeft om bezwaar te maken.
- Eiser maakt vervolgens bezwaar tegen de van rechtswege geaccepteerde melding. Bezwaar ongegrond verklaard.
- **Is een van rechtswege geaccepteerde melding voor een uitweg een besluit en geldig onder de Omgevingswet?**

MELDINGENSTELSEL APV

Appellant:

- met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de figuur van de van rechtswege geaccepteerde melding vervallen. Het meldingstelsel dat in de APV van Hardenberg is vastgelegd is in strijd met de Omgevingswet.
- omdat het stelsel van de Omgevingswet geen van rechtswege verleende vergunning of toestemmingen kent, heeft het college ten onrechte de van rechtswege geaccepteerde melding als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de aangemerkt

B&W: een instemming van rechtswege is na afloop van de gestelde termijn een besluit. B&W verwijzen naar AbRS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14 en ECLI:NL:RVS:2015:36. Omdat artikel 22.8 van de Ow bepaalt dat bepalingen uit een APV niet van rechtswege onderdeel worden van het omgevingsplan, is de melding van [derde belanghebbende] terecht aan de geldende bepaling van de APV getoetst.

MELDINGENSTELSEL APV

Wat regelt de APV?

het is behoudens een melding aan B&W (in te dienen 4 weken van tevoren), verboden een uitweg te maken. Het is niet toegestaan om een uitweg te maken of te veranderen als dit door het college is verboden. Het maken van een uitweg of het veranderen wordt alleen verboden als dit in strijd is met een weigeringsgrond uit artikel 2:12, tweede lid, van de APV.

MELDINGENSTELSEL APV

"7.3. (...). De Afdeling heeft in de door het college aangehaalde uitspraken overwogen dat, uit oogpunt van het streven naar een coherent systeem van rechtsbescherming, het van rechtswege intreden van het rechtsgevolg – namelijk het verkrijgen van het recht om met de aanleg van een uitweg te beginnen – **voor de rechtsbescherming gelijkgesteld wordt met een besluit**. Het college heeft de van rechtswege geaccepteerde melding op 27 mei 2024 aan [eiser] bekendgemaakt. [eiser] heeft binnen de bezwaartermijn bezwaar gemaakt."

MELDINGENSTELSEL APV

"7.5. Zoals onder 7.3. is overwogen, is in de APV een meldingenstelsel opgenomen voor het maken van een uitweg. **Deze activiteit is niet gebonden aan een in een gemeentelijke verordening opgenomen vergunningplicht, zoals genoemd in artikel 22.8 van de Ow.** Omdat het aanleggen of het verwijderen van een uitweg een activiteit is die de fysieke leefomgeving blijvend wijzigt, zal de gemeente ingevolge artikel 2.1 van het Ob regels over dergelijke activiteiten in het omgevingsplan moeten opnemen. Artikel 22.4 van de Ow regelt dat de gemeenteraad uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip ter uitvoering van artikel 2.4 de in artikel 2.7, eerste lid, van de Ow bedoelde regels opneemt in het omgevingsplan. Bij koninklijk besluit is vastgesteld dat gemeenten uiterlijk op 1 januari 2032 een omgevingsplan vastgesteld moeten hebben. Vanaf dat tijdstip worden regels over de fysieke leefomgeving waarvoor dat op grond van artikel 2.7, eerste lid, van de Ow is bepaald, alleen nog in het omgevingsplan opgenomen. **Gelet op de redactie van artikel 22.8 van de Ow is de APV niet van rechtswege onderdeel van het (tijdelijke deel van het) omgevingsplan. De rechtbank komt daarom tot het oordeel dat het meldingsstelsel van de APV onder de Ow van kracht is en, gedurende de overgangsfase naar de vaststelling van het omgevingsplan, aangepast kan worden.** Het meldingsstelsel uit de APV vervalt met ingang van 1 januari 2032 van rechtswege. De gemeenteraad kan vóór die tijd kiezen om de activiteit voor het aanleggen en veranderen van een uitweg in het omgevingsplan met een vergunningstelsel te reguleren.

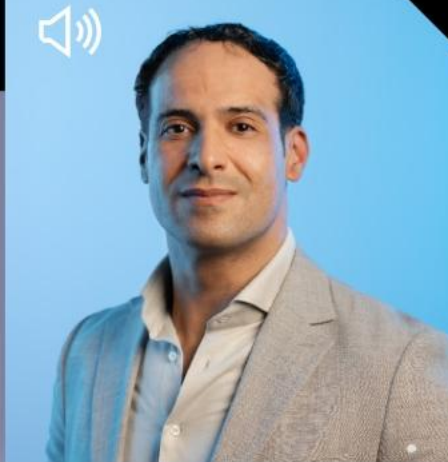
7.6. De rechtbank oordeelt dat artikel 2.12 van de APV niet in strijd is met de Ow en voor [derde belanghebbende] van rechtswege de toestemming is gegeven om de gemelde uitwegen aan te leggen. De beroepsgrond van [eiser] slaagt niet."

FIJNE FEESTDAGEN!



Merel Copier

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



Rachid Benhadi

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

