

BOPA WEIGEREN BIJ STRIJD MET PROVINCIALE INSTRUCTIE-REGELS

In de rubriek 'Hoe zit dat?' wordt in iedere uitgave van *PONT | vakblad Bouwen met kwaliteit* een vraag en antwoord gepubliceerd die zijn opgesteld door een van de experts binnen de redactieraad van dit vakblad.

TEKST HENRY DE ROO

VRAAG

- Telt bij een BOPA alleen de ETFAL-afweging, of moeten ook provinciale instructieregels worden meegewogen?

ANTWOORD

- Naast de ETFAL-beoordeling (evenwichtige toedeling van functies aan locaties) moet een BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit) dwingend voldoen aan de instructieregels die provincies (en het Rijk) over omgevingsplannen hebben gesteld (artikel 8.0b Besluit kwaliteit leefomgeving). Is de gevraagde activiteit in strijd met zo'n instructieregel, dan bestaat er geen gemeentelijke afwegingsruimte meer, ook niet via het evenredigheidsbeginsel. Het college moet de BOPA dan weigeren, ongeacht hoe de gemeentelijke belangenafweging zou uitpakken.

HOE ZIT DAT?

WETTELIJKE BASIS: ARTIKEL 8.0B BKL

Op grond van artikel 8.0b, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn bij de beoordeling van een BOPA-aanvraag niet alleen de regels van hoofdstuk 5 Bkl van toepassing, maar ook de door Provincie en Rijk gestelde regels en gegeven instructies over omgevingsplannen. Artikel 8.0b, tweede lid, onder a, Bkl schrijft daarbij dwingend voor: een omgevingsvergunning voor een BOPA moet worden geweigerd als deze zou leiden tot strijdigheid met die provinciale (of rijks) instructieregels. Dit is geen aanvullende afwegingsfactor naast ETFAL, maar een zelfstandige, harde weigeringsgrond. Dit is dus een blokkade waarbinnen geen ruimte bestaat voor een gemeentelijke belangenafweging.

WAT IS EEN INSTRUCTIEREGEL?

Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aangeeft hoe taken of bevoegdheden door een ander bestuursorgaan moeten worden uitgeoefend. Een instructieregel ziet op zich herhalende situaties. Instructieregels kunnen alleen worden gegeven door het Rijk en de Provincie. Rijksinstructieregels staan in het Bkl en provinciale instructieregels staan in de omgevingsverordening. Ze zijn van invloed op de verlening van een omgevingsvergunning voor een BOPA en spelen ook een rol bij het vaststellen van omgevingsplannen. Volgt een bestuursorgaan een instructieregel niet of niet juist, dan kan dat gevolgen hebben, waaronder het moeten weigeren van een BOPA-aanvraag.



Provinciale instructieregel in de omgevingsverordening staat geen recreatiewoning toe in natuurgebied. Dat betekent dat het college niet bevoegd is om een aangevraagde BOPA te vergunnen, aangezien dat in strijd zou zijn met de instructieregel.

WANNEER LEIDT EEN (PROVINCIALE) INSTRUCTIEREGEL TOT WEIGERING?

In de volgende uitspraken ging het om een instructieregel uit de provinciale omgevingsverordening. Het college kan geen toepassing geven aan zijn bevoegdheid op grond van artikel 8.0a Bkl om een BOPA te vergunnen, als dat in strijd zou zijn met een instructieregel, zonder dat in de provinciale omgevingsverordening een ontheffingsbevoegdheid is opgenomen. Dat staat in artikel 8.0b, tweede lid, onder a, Bkl. Het college heeft in dit geval geen afwegingsruimte.

- *Paardenkraamhotel (Rb. Midden-Nederland, ECLI:NL:RBM-NE:2025:2204)*. In artikel 9.3 van de Omgevingsverordening Utrecht is bepaald dat verstedelijking van het landelijk gebied niet is toegestaan. Het college mocht het belang van het behoud van een open landschap, de natuurwaarden en haar wettelijke taak om zich bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA te houden aan de instructieregels van de provincie over een omgevingsplan, zwaarder laten wegen dan het belang van eiseres bij het mogen vergroten van het paardenkraamhotel.
- *Recreatiewoning in het Natuur Netwerk Brabant (Rb. Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2026:3625)*. Op grond van artikel 5.30, eerste lid, onder c van de Omgevingsverordening Noord-Brabant staat een omgevingsplan dat van toepassing is op het Natuur Netwerk Brabant alleen bestaande bebouwing en bestaande gebruiksactiviteiten toe zolang het Natuur Netwerk Brabant



Onder meer instructieregels van de provincie over een omgevingsplan wegen zwaarder dan het belang van eiseres bij het mogen vergroten van het paardenkraamhotel. Foto is voorbeeld.

niet is gerealiseerd. Dat betekent dat het college niet bevoegd was om de aangevraagde BOPA te vergunnen, aangezien dat in strijd zou zijn met de instructieregel. Kanttekening: in de omgevingsverordening was weliswaar een 'ontheffingsbevoegdheid' opgenomen, maar de ontwikkeling voldeed niet aan de gestelde ontheffingscriteria, omdat de ontwikkeling was voorzien in een Natura 2000-gebied (artikel 5.32, lid 2).

WAT IS EEN (PROVINCIALE) ONTHEFFINGS- BEVOEGDHEID?

Op grond van artikel 2.32, eerste lid van de Omgevingswet kunnen Gedeputeerde Staten op verzoek van een gemeente of waterschap ontheffing verlenen van provinciale instructieregels. Een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat met de betreffende instructieregel wordt gediend (lid 5).

WAT BETEKENT DIT VOOR DE PRAKTIJK?

Toets naast de Rijksinstructieregels, ook de provinciale instructieregels vóór de ETFAL-beoordeling. Bij strijd met een provinciale instructieregel, zonder ontheffingsmogelijkheid, bestaat er géén gemeentelijke afwegingsruimte. Biedt een provinciale omgevingsverordening een bevoegdheid voor een ontheffing, afwijking of maatwerk, dan staat die flexibiliteit bij de instructieregel zelf en vraagt dit om een nadere beoordeling. ■