

Juridische aspecten

Mr. M.B.P. Kuitenbrouwer *

143



Inleiding

Over juridische vraagpunten betreffende de uitwegvergunning wordt zelden gepubliceerd. Met dit artikel wordt beoogd de lezer op de hoogte te brengen van de stand van zaken op dit gebied. Hierbij bespreek ik algemene aspecten van de uitweg, de uitwegvergunning, enige algemene aspecten van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zes vaak voorkomende gronden voor weigering van een uitwegvergunning en het meldingssysteem.

De deregulering op het gebied van de uitwegvergunning heeft ertoe geleid dat ongeveer 130 gemeenten de vergunningplicht hebben vervangen door een meldingssysteem. Verder is er een kleine groep gemeenten die over de uitweg geen regels meer heeft opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening. In dit artikel wordt op de deregulering niet verder ingegaan. Voor het schrijven van dit artikel zijn in 2016 alle verordeningen van de

* Juridisch medewerker op het gebied van het bestuursrecht, belastingrecht en pensioenrecht bij een organisatie in Midden-Nederland.

van de uitwegvergunning

gemeenten en de provinciale verordeningen bestudeerd. In deze bijdrage wordt alleen de term *uitweg* gebruikt en niet de met name in het spraakgebruik gebruikte termen *inrit* en *uitrit*. De in de verwijzingen vermelde artikelen uit de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV), Beleidsregels, Provinciale verordeningen en Nadere regels zijn te vinden op de site overheid.nl in het gedeelte lokale regelgeving. De rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtpraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) en van de rechtbanken is bijgewerkt tot en met 27 september 2016.

Wat is een uitweg?

Doorgaans is de uitweg bedoeld om vanaf een woonperceel of bedrijfsperceel naar de openbare weg te gaan, hetzij door een gemeentelijke weg hetzij door een provinciale weg te bereiken. De uitweg heeft dus duidelijk een ontsluitingsfunctie voor het perceel. In sommige Algemene Plaatselijke verordeningen treft men definities aan van de uitweg en ook in provinciale verordeningen vindt men dergelijke definities.¹⁾ De gemeenten die beleidsregels of nadere regels hebben vastgesteld, hebben meestal ook een definitie van 'uitweg' daarin opgenomen.²⁾ Opvallend is dat er geen een-vormige definitie wordt gebruikt.

Verder zijn er enige uitspraken van de Afdeling waaruit blijkt dat de uitweg door fysieke kenmerken kenbaar dient te zijn voor weggebruikers.³⁾ Dit aspect wordt niet nader door de Afdeling uitgewerkt.

Wellicht kan men het zo opvatten dat het voor een gemiddelde weggebruiker duidelijk moet zijn waar de uitweg is, bijvoorbeeld door een verlaagde stoepwand. Verder merk ik op dat een uitweg niet altijd kenbaar is door een verlaagde stoepwand, maar bijvoorbeeld ook worden aangegeven door verharding aansluitend op een garage of oprijlaan ter onderbreking van een groenstrook. In dezelfde straat zal meestal gekozen zijn voor dezelfde kleur verharding of voor dezelfde soort verlaagde stoepwand.

De uitwegvergunning

De uitwegvergunning is een zaaksgebonden omgevingsvergunning. Ik heb slechts dit aspect in enige Algemene Plaatselijke Verordeningen kunnen vinden.⁴⁾ Dit betekent dat een nieuwe eigenaar van het perceel niet opnieuw een uitwegvergunning hoeft aan te vragen. De vergunningsplicht is niet alleen van toepassing bij een geplande nieuwe uitweg, maar ook bij de verandering van een uitweg. Het weghalen van een uitweg is niet-vergunningsplichtig.⁵⁾ Ook het verbreden van een bestaande uitweg valt doorgaans onder de vergunningsplicht of onder de meldingsplicht.

De vergunningverlening of weigering van de uitweg door het bevoegde gezag wordt door de bestuursrechter marginaal getoetst, net zoals bij een groot aantal andere vergunningen die op basis van de APV worden aangevraagd. Bij deze toetsing zal de bestuursrechter beoordelen of het bevoegde gezag in de zin van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in redelijkheid het besluit op bezwaar heeft kunnen nemen.⁶⁾

De uitwegvergunning dient te worden verleend indien de gronden voor weigering van zo'n vergunning zich niet voordoen. Dit is constante rechtspraak van de Afdeling.⁷⁾ Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen imperatief geformuleerde weigeringsgronden ("verbiedt"/"wordt geweigerd"/"weigert") en de niet-imperatief geformuleerde weigeringsgronden ("kan worden geweigerd"). Uit een telling bleek dat de gemeenten die hebben gekozen voor de niet-imperatief geformuleerde weigeringsgronden in de meerderheid zijn. Alleen bij de niet-imperatief geformuleerde weigeringsgrond is er ruimte voor belangenafweging.⁸⁾ Verder is het onmogelijk om andere weigerings-

1. Zie bijv. art. 2.12.1 Algemene Plaatselijke Verordening Enschede; artikel 2.12. lid 2 Algemene Plaatselijke Verordening Renkum; art. 1 sub m Wegenverordening Utrecht; art. 2 Wegenverordening Zeeland; artikel 1 sub d Wegenverordening Noord-Holland; artikel 1 sub 3 Regeling uitwegen Overijssel.
2. Artikel 2 Beleid uitwegen gemeente Zeist; artikel 1 sub h Nadere regels uitwegen Wijchen; artikel 1 sub 4 Beleidsregels uitwegen De Bilt 2013; art. 1 sub e Beleidsregels uitwegen Pijnacker-Nootdorp.
3. Afdeling 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4727; Raad van State, Afdeling 14 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1486; zie ook de Wahn-zaak ("Wet Mulder"): Rb. Leeuwarden 13 april 2006, ECLI:NL:RBLIE:2006:AW2020; en de civiele zaken: Hof Den Bosch 12 april 1999, ECLI:NL:GHSHE:1999:AK4091; VR 2000/39; Rb. Amsterdam 22 april 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AJ6500; VR 1999/45.
4. Art. 2.12 lid 3 APV Utrecht; art. 2.15.3. lid 5 APV Druuten; Art. 2.12 lid 5 APV Kaag en Braassem.
5. Rb. Den Bosch 3 mei 2007, ECLI:NL:RBSHE:2007:BA4982.
6. Afdeling 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1724; Afdeling 8 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3913; AB 2012/310 m.nt. L.J.A. Damen; Afdeling 7 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BJ9501, AB 2012/309 m.nt. L.J.A. Damen.
7. Afdeling 11 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2688; Gst. 2008/31 m.nt. J.M.H.F. Teunissen; Afdeling 10 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:A05231; Afdeling 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4642; Rb. Gelderland 5 juni 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:3513.
8. Ongeveer 219 gemeenten hebben gekozen voor de niet-imperatief geformuleerde weigeringsgronden; de ruimte voor belangenafweging is bevestigd in: Afdeling 2 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:289; Afdeling 19 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT8579.

gronden te hanteren dan de in de APV of in een andere verordening genoemde weigeringsgrond.⁹⁾

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht beoogt de aanvraag van een grote groep vergunningen te bundelen in een en dezelfde aanvraag, waarna één procedure van toepassing is. De uitwegvergunning maakt deel uit van de groep vergunningen die per 1 oktober 2010 onder de Wabo valt. In artikel 2.2. van de Wabo vindt men het verbod om de uitweg aan te leggen zonder dat men een omgevingsvergunning heeft, mits de uitweg als vergunningplichtig in de gemeentelijke of provinciale verordening is opgenomen. De aanvraag en procedure zijn geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht indien de gemeente heeft gekozen voor een vergunningplicht. De weigeringsgronden voor de uitwegvergunning zijn nog steeds geregeld in de APV of in de provinciale verordening, zoals blijkt uit artikel 2.18 van de Wabo.

In artikel 3.9 van de Wabo is de bepaling over de beslistermijn weergegeven, voor het geval er geen strijdigheid is met het bestemmingsplan. In de gemeentelijke verordening vinden wij ook een beslistermijn, maar wel met de uitzondering van artikel 3.9 van de Wabo. Voor de uitwegvergunning is dus alleen artikel 3.9 van de Wabo van belang en niet de beslistermijn van artikel 1.2 van de (Model-) APV.

Wat is de situatie indien het artikel over de beslistermijn in de APV of in een aparte verordening *niet* de uitzondering van artikel 3.9 Wabo vermeldt? Naar mijn mening is gewoon artikel 3.9 van de Wabo van toepassing. Artikel 3.9 Wabo geeft immers niet aan dat de gemeente hiervan kan afwijken. Er is alleen een verlenging van de beslistermijn mogelijk.¹⁰⁾

Indien de geplande uitweg in strijd is met het bestemmingsplan, dan dient er naast de omgevingsvergunning voor de uitweg ook een omgevingsvergunning te worden aangevraagd. Dit zijn dus twee omgevingsvergunningen. Zo kan de strijdigheid met het bestemmingsplan op basis van artikel 2.12 van de Wabo worden opgeheven. Sporadisch treft men in APV's de strijdigheid met het bestemmingsplan aan als weigeringsgrond voor de verzochte uitwegvergunning.¹¹⁾

De zes meest voorkomende weigeringsgronden voor de uitwegvergunning

In de APV's zijn meestal de gronden voor weigering van een uitwegvergunning limitatief geregeld. De meest voorkomende gronden zijn de volgende:

1. *Bruikbaarheid van de weg (wordt vertaald met instandhouding parkeerverzorging)*

Deze weigeringsgrond wordt gebruikt als een of meer parkeerplaatsen worden opgeofferd voor de geplande uitweg. Volgens de rechtspraak kan op basis van deze grond de aangevraagde vergunning worden geweigerd als er bij verlening van de vergunning slechts één parkeerplaats zou verdwijnen.¹²⁾ Het bestuursorgaan heeft met een dergelijke weigering, indien die is onderbouwd met een rapportage inhoudende een aantoonbaar parkeerprobleem in de betreffende wijk, een zeer sterke positie, zowel in de bezwaarschriftfase als bij de bestuursrechter.

Deze weigeringsgrond wordt door de rechtspraak ruim geïnterpreteerd.¹³⁾

2. *Verkeersveiligheid ("het doelmatig en veilig gebruik van de weg")*

De verkeersveiligheid is in de praktijk een zeer belangrijk element bij de beoordeling van elke aanvraag om een omgevingsvergunning voor de uitweg, mits verkeersveiligheid als weigeringsgrond in de Algemene Plaatselijke Verordening is opgenomen.¹⁴⁾

Bij verkeersveiligheid wordt vaak als voorbeeld genoemd om geen uitweg toe te staan vlakbij een bocht. In Beleidsregels vindt men deze weigeringsgrond uitgewerkt in een goed overzicht van welke geplande uitwegen doorgaans als onveilige verkeerssituaties worden beschouwd.¹⁵⁾

Een groot aantal gemeenten vindt dan ook steeds advies in van een verkeersdeskundige. Een onafhankelijk verkeersveiligheidsonderzoek is, om de rechterlijke toets te kunnen doorstaan, niet verplicht bij deze weigeringsgrond. In de rechtspraak is aangegeven dat ook de verkeersafdeling van de gemeente zelf dit onderzoek kan verrichten.¹⁶⁾ Bij het weerleggen van argumenten van een verkeersadvies van de gemeente of van een door de gemeente ingeschakeld verkeerskundig adviesbureau is het voor de aanvrager van een vergunning van belang om met een tegenadvies te komen. Dit aspect komt duidelijk in de rechtspraak naar voren.¹⁷⁾

3. *Strijdigheid met uiterlijk aanzien van de omgeving*

Deze weigeringsgrond munt naar mijn mening uit in vaagheid. Wanneer wordt het uiterlijk aanzien van de omgeving aangetast? Door de onderbreking van een groenstrook? Door het moeten weghalen van enige struiken, bomen of een lantaarnpaal of stoepaaltje voor de uitweg? Indien er enige regels zijn opgenomen in een beeldkwaliteitsplan? In de rechtspraak is de onduidelijkheid over deze weigeringsgrond niet weggenomen. Een schaars voorbeeld waarin wel duidelijkheid wordt geboden over deze weigeringsgrond is te vinden in de uitspraak van de Afdeling van 7 oktober 2009.¹⁸⁾ Uit de rechtspraak valt namelijk geen uitwerking van deze weigeringsgrond af te leiden. Wel is het opvallend dat deze weigeringsgrond regelmatig wordt gecombineerd met een andere weigeringsgrond.¹⁹⁾

In beleidsregels is over deze weigeringsgrond doorgaans weinig te vinden. Een voorbeeld is de

9. Afdeling 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2705; Afdeling 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6770; Afdeling 21 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8375.
10. J.H.G. van den Broek, Tekst & Commentaar Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, commentaar op artikel 3.9 Wabo, elektronische editie, bijgewerkt tot 1 maart 2015.
11. Art. 2.12 lid 2-d APV Haarlem; art. 2.1.3.4. lid 3-e APV Hilversum; art. 2.12 lid 3-e APV Leiden; art. 2.12 lid 3-e APV Hendrik-Ido-Ambacht; art. 2.12 lid 3-e APV Sliedrecht; art. 2.12 lid 3 APV Uden; art. 2.1.5.3. lid 2-a APV Zwolle.
12. Afdeling 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7763; Afdeling 18 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1202; JOM 2012/265; Afdeling 24 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU1399.
13. Afdeling 24 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU1399; Afdeling 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7793; AB 2011/236 m.nt. A.T. Marseille; Rb. Arnhem 22 december 2008, ECLI:NL:RBARN:2011:BG8934.
14. Afdeling 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6770; Afdeling 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1457; Afdeling 27 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE9304; Rb. Arnhem 28 augustus 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BX8022; Rb. Utrecht 27 september 2005, ECLI:NL:RBUTR:2005:AY0442.
15. Art. 9 lid 3 Beleidsregels Tubbergen; artikel 1 sub 4 tot en met 8 Beleidsregels uitwegen Uden.
16. Afdeling 5 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY0486; Rb. Overijssel 16 december 2013, ECLI:NL:2013:3314.
17. Afdeling 14 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1486.
18. Afdeling 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9501; AB 2012/309 m.nt. L.J.A. Damen.
19. Afdeling 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4413; Afdeling 21 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8375; Afdeling 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2480; Afdeling 10 september 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AJ3358.

Beleidsnota Uitwegvergunningen Woudenberg van 5 juli 2007.²⁰ In deze beleidsnota is duidelijk aangegeven in welke gevallen deze weigeringsgrond wordt gebruikt. Niet alle beleidsregels bevatten een concrete uitwerking van deze weigeringsgrond.

4. Aantasting groenstrook/groenvoorziening

Naast de weigeringsgrond tegen opoffering van een openbare parkeerplaats was deze weigeringsgrond te verwachten. Deze weigeringsgrond wordt vaak gecombineerd met de weigeringsgrond 'het uiterlijk aanzien van de omgeving'. Het is logisch dat een gemeente liever niet plantsoenen laat onderbreken door een nieuwe uitweg dan wel struiken of bomen wil gaan verwijderen ten bate van de geplande uitweg. In de rechtspraak van de Afdeling zijn diverse zaken met deze weigeringsgrond te vinden.²¹

De hierboven behandelde weigeringsgronden zijn te vinden in een groot aantal APV's. Daarnaast is er kennelijk plaats voor vernieuwing en dus voor een andere formulering van dergelijke weigeringsgronden. Ik geef hiervan twee voorbeelden. Het gemeenschappelijk kenmerk van de twee hieronder behandelde weigeringsgronden is dat zij meer specifiek zijn toegespitst op twee concrete situaties.

5. Geen parkeerplaats opofferen²²

Deze weigeringsgrond vervangt in feite de hierboven onder 1 genoemde weigeringsgrond en heeft duidelijk een meer specifieke formulering. Deze weigeringsgrond luidt: "In afwijking van artikel 1.8 wordt de vergunning slechts geweigerd: indien de uitweg zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats".

Deze weigeringsgrond behandelt het geval dat de geplande uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats. Deze situatie komt regelmatig in de praktijk voor. Indien deze weigeringsgrond in deze formulering wordt gehanteerd, wordt door de betreffende gemeente de weigeringsgrond die onder 1 hierboven is beschreven natuurlijk niet meer gebruikt. In beleidsregels van diverse gemeenten is het gebruik van deze weigeringsgrond nader toegelicht en uitgewerkt. In deze kwesties wordt regelmatig, met name bij verkeers-technische rapportages ter ondersteuning van het besluit over de aangevraagde uitweg, verwezen naar de CROW-richtlijnen.²³

In deze gevallen spelen ook de CROW-richtlijnen een rol met betrekking tot de minimale breedte van een parkeerplaats. Ik noem enige uitspraken van de bestuursrechter waarin de CROW-richtlijnen en de ASVV-aanbevelingen een rol spelen (zie noot).²⁴

6. Geen tweede uitweg²⁵

In deze situatie willen gemeenten een dam opwerpen tegen verzoeken voor een tweede uitweg. Uit ervaring weet ik dat een groot aantal gemeenten maximaal één uitweg per woonperceel als uitgangspunt hanteert. Deze weigeringsgrond luidt: "In afwijking van artikel 1.8 wordt de vergunning slechts geweigerd: indien er sprake is van een uit-

weg van een perceel dat al door een andere uitweg is ontsloten en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen". Volgens mijn internetscreening van medio 2016 hebben minimaal 56 gemeenten deze weigeringsgrond overgenomen in de APV. In de rechtspraak vindt men regelmatig zaken over de aanvraag van een tweede uitweg, ook wegens bijzondere redenen. Een tweede uitweg kan juist de verkeersveiligheid ten goede komen, hetgeen kan blijken uit een verkeerskundige rapportage. Een goed voorbeeld is een zaak van een tweede uitweg bij een school.²⁶

De hierboven weergegeven vaak voorkomende weigeringsgronden zijn soms apart toegelicht in beleidsregels of nadere regels. Ik verwijs voor de volledigheid naar twee op de site overheid.nl gepubliceerde regels, waarmee is beoogd meer duidelijkheid te verschaffen over de weigeringsgronden voor de uitwegvergunning.²⁷

Bijzondere situatie: de garage en de bijbehorende uitweg

Bij deze problematiek is er sprake van een bouwvergunning of omgevingsvergunning voor de activiteit bouw van een garage of carport en enige tijd later wordt een aanvraag voor een uitwegvergunning ingediend. De aanvrager kan van de bouwvergunning of van de omgevingsvergunning geen gebruik maken zonder uitweg naar de openbare weg. In de praktijk dient men met dit aspect rekening te houden. Bij een vergunde garage of een vergunde carport is een weigering van de uitweg geen optie. Dit blijkt uit de rechtspraak.²⁸ Het is wel te verwachten dat door de toegenomen automatisering, zeker sinds medio 2010 als voorbereiding op de Wabo, deze gevallen zich niet meer vaak zullen voordoen. Dit komt omdat in het Wabo-systeem de omgevingsvergunning voor de activiteit bouw, voor het opheffen van de strijdigheid met het bestemmingsplan en voor de aanleg van de uitweg in één aanvraag kunnen worden gecombineerd. Men is dan van de geplande situatie na de bouw als gevolg van de aangeleverde tekeningen e.a. op de hoogte en dus ook van de noodzaak om de uitweg aan te leggen of om deze te verbreden.

Bij het meldingssysteem kunnen de in de rechtspraak gewezen situaties van de "vergunde garage en later de uitweg niet kunnen weigeren" zich nog voordoen, omdat in de aanvraag voor de omgevingsvergunning de melding van de uitweg niet automatisch wordt meegenomen. De geplande uitweg dient apart op basis van de APV te worden gemeld aan het bevoegde gezag. Het is meestal wel duidelijk wat een garage of carport bij een woning is. Een geval van een werkplaats met magazijn kan daarmee *niet* worden gelijkgesteld.²⁹

20. Te downloaden via de gemeente site van Woudenberg, zie met name onder 2.1 tot en met 2.4.
21. Afdeling 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4597; Afdeling 19 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT8579; Afdeling 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2489.
22. Deze weigeringsgrond is te vinden in: art. 2.12 lid 2 onder b VNG model APV (Ledenbrief 14/054 d.d. 10 juli 2014); art. 2.12 lid 2-b APV Amstelveen; art. 2.12 lid 2-b APV Assen; art. 2.12 lid 3-b APV Bergen op Zoom; art. 2.12 lid 2-b APV Deventer; art. 2.7 lid 2-b APV Zoetermeer.
23. CROW=Centrum voor regelgeving en onderzoek in de grond-, water- en weg- en de verkeerstechniek, ASVV 2012 = Aanbevelingen verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom; richtlijnen voor uitritconstructies vindt men in CROW publicatie nr. 344: Richtlijn drempels, plateau's en uitritten (2014); de maatvoering van parkeervakken (breedte/lengthe) is te vinden in de ASVV 2012. Er is geen richtlijn voor de breedte van een uitweg. Dit is wel te vinden in het gemeentelijk uitwegbeleid, bijvoorbeeld: art. 10 Beleidsregels uitwegen Tubbergen (inclusief de bijlage bij artikel 10).
24. Afdeling 5 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG3403; Afdeling 30 januari 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2026; JB 2002/91 m.nt. J.H. Gerards; Rb. Amsterdam 18 november 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ1654.
25. Deze weigeringsgrond is te vinden in: art. 2.12 lid 2 onder d VNG model APV (Ledenbrief 14/054 d.d. 10 juli 2014); art. 2.12 lid 2-e APV Haarlemmermeer; art. 2.12 lid 3-f APV Harderwijk; art. 2.12 lid 3-d APV Midden-Drenthe; art. 2.12 lid 3-d APV Südwest-Fryslân; art. 2.12 lid 3-b APV Veere.
26. Afdeling 26 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV5044.
27. Art. 4 Beleidsregels uitwegen gemeente Zeist; art. 1 Nadere regels aanleggen van uitwegen gemeente Enschede.
28. Afdeling 19 januari, 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AA9700; Gst. 2001/2 m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens; Afdeling 30 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2118; Rb. Maastricht 15 december 2006, ECLI:NL:RBMAA:2006:AZ4606; deze rechtspraak is ook relevant bij een vergunde bouw van een parkeergarage: Rb. Utrecht 15 september 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BJ7738.
29. Afdeling 1 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1131.

30. Tekst van de APV Model-bepaling van de uitweg-melding (is meestal te vinden in art. 2.12 van de APV):
1. Het is verboden een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg: a. indien degene die voornemens is een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg daarvan niet van tevoren melding heeft gedaan aan het college, onder indiening van een situatieschets van de gewenste uitweg en een foto van de bestaande situatie; b. indien het college het maken of veranderen van de uitweg heeft verboden.
 2. Het college verbiedt het maken of veranderen van de uitweg:
 - a. indien daardoor het verkeer op de weg in gevaar wordt gebracht;
 - b. indien dat zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
 - c. indien het openbaar groen daardoor op onaanvaardbare wijze wordt aangetast;
 - d. indien 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 het openbaar groen.
 3. De uitweg kan worden aangelegd indien het college niet binnen (aantal vaak: vier weken) weken na ontvangst van de melding heeft beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden.
 4. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken, de Waterschapskeur of de Wegenverordening provincie (naam Provincie). Zie ook het artikel van C.W.M. van Alphen, Over betogen, evenementen en uitwegen. Verordenen met een meldingsplicht, *Gst.* 2009/109, onder het kopje: "5. Enkele meldingsplichtige activiteiten nader gewogen"; enige voorbeelden van de overname van de APV Model bepaling: art. 2.12 APV Amersfoort; art. 2.10 APV Hulst; art. 2.12 APV Lochem; art. 2.12 APV Twenterand.
31. Afdeling 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14; AB 2015/218 m.nt. E. Dans/J. Mohuddy; *Gst.* 2015/16; JM 2015/61; JB 2015/35 m.nt. L.J.M. Timmermans; Afdeling 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:36; AB 2015/219; *Gst.* 2015/17; JM 2015/62 m.nt. N.G. Hoogstra; De eerst genoemde uitspraak van 14 januari 2015 is bevestigd in: Afdeling 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3030; NJB 2015/1961.
32. W. Konijnenbelt, Meldings- en vergunningplichten in gemeentelijke verordeningen, *Gst.* 2015/15; H.C.W.M. Moesker, A.G.A. Nijmeijer, Reactie op melding is een Awb-besluit. *Soms.*, Tijdschrift voor Bouwrecht (TBR), 2015/16; L.J.M. Timmermans, De complexe wereld van de melding, JB plus 2016/1; zie ook de zeer lezenswaardige conclusie van Staatsraad en Advocaat-Generaal R.J.G.M. Widdershoven van 12 november 2014 in ECLI:NL:RVS:2014:4116.
33. Art. 2.12 lid 2 APV Wormerland; art. 2.12 lid 2 APV Fryske Marren; art. 2.12. lid 2 APV Leusden.
34. Afdeling 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1309.
35. A.G.A. Nijmeijer, Tekst & Commentaar Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, commentaar op artikel 2.2.Wabo, elektronische editie, bijgewerkt tot 1 maart 2015.

Geen vergunningsplicht, maar een meldingsplicht van de geplande uitweg

Het door een grote groep gemeenten overgenomen systeem is het systeem van melding als uitzondering op een voorwaardelijke verbodsbepaling.³⁰⁾ Dit systeem houdt kort gezegd in dat het niet is toegestaan om zonder voorafgaande melding aan het bevoegde gezag een uitweg aan te leggen. Verder houdt dit in dat het bevoegde gezag de geplande aanleg van de uitweg binnen een bepaalde termijn kan verbieden. Over dit meldingssysteem is op 14 januari 2015 meer duidelijkheid ontstaan door twee uitspraken van de Afdeling.³¹⁾

De afwijzing van de melding van de uitweg dient als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht te worden beschouwd. Indien dus het bevoegde gezag de melding afwijst, kan de aanvrager een bezwaarschrift indienen tegen de afwijzing van de melding. Dit aspect was vóór de twee uitspraken van de Afdeling omstreden en dus was het onbekend of de afwijzing kon worden beschouwd als een besluit. Ik zal verder niet ingaan op alle beschouwingen over het uitweg-meldingssysteem en ik verwijs naar de beschouwingen van andere auteurs in enige vakbladen. Met name het artikel van Konijnenbelt geeft een goed overzicht van de verschillende soorten meldingssystemen in het bestuursrecht.³²⁾

Met betrekking tot de gronden om de melding van de uitweg af te wijzen kan worden gezegd dat dezelfde weigeringsgronden, zoals hierboven zijn behandeld, in de diverse APV's worden gehanteerd. Ik noem slechts enige voorbeelden.³³⁾ Voor de volledigheid vermeld ik nog dat het niet meer mogelijk is om na de termijn, zoals deze in de tekst van het meldingssysteem is opgenomen, de aanleg van de uitweg te verbieden. Het bevoegde gezag moet dus tijdig reageren als de aanleg van de uitweg ongewenst is op basis van de in het meldingsartikel vermelde afwijzingsgronden.³⁴⁾ Tenslotte dient in dit gedeelte te worden vermeld dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet van toepassing is indien de gemeente voor de uitweg heeft gekozen voor een meldingssysteem. De Wabo is alleen van toepassing indien er sprake is van een vergunning of een ontheffing.³⁵⁾

Toetsing aan de provinciale wegenverordening of aan de provinciale omgevingsverordening (inclusief eventueel vastgestelde nadere regels)

Door de invoering van de Wabo-wetgeving is het mogelijk dat het college van Burgemeester en Wethouders als bevoegd gezag de aanvraag van een uitwegvergunning voor een uitweg bij een provinciale weg dient te beoordelen. Doorgaans zal dit gebeuren na, conform de regeling in de provinciale verordening, advies gevraagd te hebben aan de betreffende provincie. De provinciale regels voor verlening of weigering dienen gewoon te worden toegepast.³⁶⁾

Keurverordening van waterschap of hoogheemraadschap

Het is mogelijk dat in plaats van de regels in de APV over de uitwegvergunning de regels van een waterschapskeur van toepassing zijn. De diverse APV's in waterrijke gebieden houden rekening met deze mogelijkheid.³⁷⁾

Uitweg en het privaatrecht

Het geval kan zich voordoen dat de gemeente geen eigenaar is van een stuk grond waarop een uitweg is gepland. De gemeente of provincie is niet altijd eigenaar van de openbare weg. Men dient als adviseur met een dergelijk aspect rekening te houden voordat de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor de uitweg wordt ingediend.

Het is mij bekend dat door de aanleg van een uitweg strijdig kan worden gehandeld met een erfdiensbaarheid. Een erfdiensbaarheid kan inhouden dat op een stuk grond niets mag worden veranderd, geen verharding mag worden aangelegd dan wel anderszins niets mag worden gebouwd of dat er bijvoorbeeld door een zichtlijn geen groenvoorziening mag worden geplaatst of verplaatst. Het strijdig handelen met een erfdiensbaarheid levert géén weigeringsgrond op voor een omgevingsvergunning voor de uitweg en ook geen afwijzingsgrond voor de melding. Ik ben geen enkele bepaling in de APV's of in de provinciale verordeningen tegengekomen die iets in dit verband poogt te regelen. In deze gevallen zal men hetzij de uitweg op een andere locatie dienen aan te vragen hetzij met de gerechtigden overeenstemming over wijziging van de erfdiensbaarheid dienen te bereiken. Men loopt, zonder een dergelijke oplossing, het risico dat de civiele rechter de uitvoeringswerkzaamheden van het aanleggen van de uitweg verbiedt.

De regeling van de noodweg in artikel 5:57 BW is voor de uitwegvergunning relevant. Bij deze regeling kan een perceeleigenaar over een ander perceel onder bepaalde voorwaarden een weg naar de openbare weg eisen van de perceeleigenaar die wel een stuk grond (of waterperceel) aan de openbare weg heeft. In dat geval zal bij een geheel nieuwe situatie, al dan niet tijdelijk, een uitwegvergunning dienen te worden aangevraagd dan wel een uitwegmelding dienen te worden verricht. Er zijn weinig voorbeelden van bestuursrechtelijke zaken waarbij de noodweg een rol speelt. Ik ken slechts één zaak en dat betreft een rechtszaak over bestuursdwang.³⁸⁾

Conclusie

De uitwegvergunningplicht of de melding van een uitweg zijn mijn inziens nuttige bestuurlijke instrumenten om minimale controle te houden over uitwegen op openbare wegen. Er zijn slechts enkele gemeenten die kennelijk zonder een vergunningplicht of zonder een meldingsplicht kunnen functioneren.

De winst van de Wabo-wetgeving is het voorkomen van de vergunningverlening van een garage en de weigering van de bijbehorende uitwegvergunning. Door de aanvraag van de garage met de uitweg tegelijkertijd in één aanvraag voor een omgevingsvergunning te combineren, kan een vergunde garage en een weigering van de omgevingsvergunning voor de uitweg worden voorkomen.

De weigeringsgronden bij de vergunningsplicht dan wel de afwijzingsgronden bij een meldingsplicht voldoen, voor zover ik kan beoordelen, aan het gewenste gevolg, namelijk ervoor zorgdragen dat de andere inwoners op welke manier dan ook geen nadeel ondervinden van de aangevraagde uitweg.

Op het gebied van de formulering van de weigeringsgronden is enige vernieuwing te constateren, zoals onder de vijfde en zesde weigeringsgrond is behandeld.

Bijna twee derde van het totale aantal gemeenten heeft nog een uitwegvergunningplicht en bijna een derde heeft genoeg aan een meldingsplicht. Ik ben slechts met twee gemeenten bekend die na een meldingssysteem weer zijn teruggekeerd naar de volledige vergunningsplicht, als gevolg van de rechtspraak van de Afdeling van 14 januari 2015. Momenteel is het een open vraag hoeveel gemeenten hetzelfde zullen doen.

36. Art. 13 tot en met 21 Wegenverordening Utrecht 2010; art. 12.8 en 12.11 Omgevingsverordening Drenthe; art. 4 en 8 Wegenverordening Noord-Holland 2015; art. 6 en 8 Wegenverordening Zuid-Holland 2010; art. 7.3 en 7.5 Verordening Fysieke Leefomgeving Flevoland. Deze regels zijn te vinden op overheid.nl.
37. Art. 2.12. lid 3 APV Bodegraven-Reeuwijk; art. 2.12. lid 4 APV Nieuwkoop; art. 2.12 lid 5 APV Súdwest-Fryslân.
38. Afdeling 10 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5465; JOM 2007/751; zie met name de rechtsoverwegingen van de Rb. Maastricht 6 januari 2004, ECLI:NL:RBMAA:2004:AO1405.