

# ‘Verlost’ van de onlosmakelijke samenhang: maar hoe nu verder?

LTB 2026/16

Ruim twee jaar geleden is de Omgevingswet (Ow) in werking getreden. Voor de VTH-praktijk (Vergunningverlening, toezicht en handhaving) is het loslaten van het leerstuk van de onlosmakelijke samenhang een van de belangrijkste veranderingen. Bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moest in een keer voor alle activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen één omgevingsvergunning worden aangevraagd en verleend. Onder de Ow bepaalt de aanvrager zelf voor welke activiteiten hij wel of niet gelijktijdig een vergunningaanvraag doet. In dit artikel wordt in kaart gebracht hoe deze wijziging in de praktijk en de jurisprudentie uitpakt en wordt onderzocht of het vervallen van de onlosmakelijke samenhang wel bijdraagt aan de met de Ow nagestreefde doelen van een meer integrale benadering van de omgevingskwaliteit. Eerst wordt geschetst wat de bedoeling was van het opnemen van het vereiste van de onlosmakelijke samenhang in de Wabo. Vervolgens wordt ingegaan op de beweegredenen van de wetgever om de onlosmakelijke samenhang onder de Ow weer te schrappen. Hierna volgt een overzicht van hoe in de jurisprudentie, bij verschillende soorten activiteiten uit de Ow, wordt omgegaan met het vervallen van dit vereiste. Afgesloten wordt met mijn conclusies over dit leerstuk.

## De onlosmakelijke samenhang onder de Wabo

De eis van de onlosmakelijke samenhang was vastgelegd in art. 2.7 Wabo. Het artikel bepaalde dat de aanvrager van een omgevingsvergunning er zorg voor moest dragen dat de aanvraag betrekking had op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project. In de memorie van toelichting bij de Wabo is daarbij aangegeven dat een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit niet zelfstandig kon worden verleend als de betreffende activiteit tegelijkertijd ook moest worden aangemerkt als een andere activiteit die zelfstandig vergunningplichtig was. In dat geval bestond het projectgedeelte dus in feite niet uit één activiteit maar uit twee of meer activiteiten *die fysiek niet van elkaar waren te scheiden* (zie hieromtrent ook de definitie van ‘onlosmakelijke activiteit’ in art. 1.1 lid 1 Wabo). Bij een dergelijke overlap van activiteiten kon in het kader van de te verlenen vergunning géén geïsoleerde beoordeling van de betreffende activiteiten plaatsvinden.

## Voorbeeld

De wetgever geeft in de memorie van toelichting bij de Wabo (*Kamerstukken II* 2006/07, 30844, nr. 3, p. 37 en 38) een voorbeeld over de bouw en het oprichten van varkensstallen. In de opsomming van de omgevingsvergunningplichtige activiteiten uit art. 2.1 en art. 2.2 Wabo kon sprake zijn van overlap. Zo was bijvoorbeeld het realiseren van veestallen voor het houden van varkens tegelijkertijd een activiteit als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder a Wabo (het bouwen van een bouwwerk) en een activiteit als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder e Wabo (het oprichten van een inrichting; in de Ow bestaat dit begrip niet meer en wordt gewerkt met het begrip ‘milieubelastende activiteit’). In 2013 werd met een wetswijziging geregeld dat de onlosmakelijkheid niet meer gold voor het eerst (en los van de overige onlosmakelijke activiteiten) aanvragen van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (dit was vastgelegd in de tweede zin van art. 2.7 lid 1 Wabo).

Over het leerstuk van de onlosmakelijke samenhang is de afgelopen jaren erg veel rechtspraak ontstaan. Het gaat het kader van dit artikel te buiten om dit allemaal in te kaart te brengen, maar hierna wordt gewezen op enkele in het oog springende voorbeelden. Er was bijvoorbeeld géén sprake van onlosmakelijke samenhang bij het in afwijking van het bestemmingsplan bouwen, het slopen en het kappen van bomen, omdat daartussen geen onlosmakelijke samenhang bestaat (ECLI:NL:RVS:2013:1949). Het bouwen van een mestbassin leverde ten minste twee activiteiten op waarvoor ingevolge art. 2.1 lid 1 onder a en e Wabo een omgevingsvergunning was vereist. Nu deze activiteiten fysiek en volgtijdelijk niet van elkaar konden worden onderscheiden, waren zij wel onlosmakelijk met elkaar verbonden in de zin van art. 2.7 lid 1 Wabo (ECLI:NL:RVS:2014:4442).

## Vervallen eis van onlosmakelijke samenhang onder Ow en aanleiding hiertoe

Bij de Ow heeft de wetgever ervoor gekozen het vereiste van de onlosmakelijke samenhang tussen verschillende vergunningplichtige activiteiten te laten vervallen. Art. 5.7 lid 1 Ow bepaalt dat een aanvraag om een omgevingsvergunning naar keuze van de aanvrager op een of meer activiteiten betrekking kan hebben. In art. 5.7 lid 1 Ow is het uitgangspunt vevat dat de aanvrager *volledige vrijheid* heeft bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor de activiteit of activiteiten waarvoor hij een omgevingsvergunning nodig heeft. Hij kan ervoor kiezen voor elke activiteit afzonderlijk een omgevingsvergunning aan te vragen of voor verschillende activiteiten tegelijk. De wet biedt de aanvrager hiermee flexibiliteit.

In de memorie van toelichting bij de Ow (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 160) wordt het volgende aangegeven over waarom is besloten (als hoofdregel) afscheid te nemen van de onlosmakelijke samenhang. Het uitgangs-

<sup>1</sup> Mr. Y. Schönfeld is senior adviseur omgevingsrecht bij adviesbureau Pouderoyen Tonnaer, yschoenfeld@pouderoeyentonnaer.nl, www.pouderoeyentonnaer.nl.

punt van de Ow is dat een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Daarbij kan de aanvrager voor meerdere vergunningplichtige activiteiten tegelijk één aanvraag indienen of de aanvragen los en gespreid in de tijd doen. Met het vereiste van onlosmakelijke samenhang beperkte art. 2.7 Wabo de aanvrager nog gedeeltelijk in deze flexibiliteit. Belangrijk voordeel van *gelijktijdige indiening* van twee of meer activiteiten is dat hiermee een samenhangende beoordeling van de betrokken activiteiten aan de daarop van toepassing zijnde beoordelingsregels mogelijk is en dat voorschriften die aan een vergunning worden verbonden inhoudelijk beter op elkaar kunnen worden afgestemd. De aanvrager ontvangt hiermee één besluit van één bestuursorgaan dat ook integraal bevoegd gezag is voor toezicht en handhaving van de omgevingsvergunning.

De wetgever geeft een voorbeeld van een situatie waarbij onder de Wabo onlosmakelijke samenhang aan de orde was en waarom ervoor is gekozen dit leerstuk onder de Ow toch te laten vervallen (*Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3, p. 161). Een initiatiefnemer vraagt een omgevingsvergunning aan voor de bouw van een gebouw waarin een milieubelastende activiteit (MBA) zal plaatsvinden. Uit algemene regels die gelden voor een MBA kunnen eisen voortvloeien die verband houden met de technische staat van het bouwwerk waarin die activiteit zal plaatsvinden. Het is van belang dat een initiatiefnemer zich, vóórdat hij een aanvraag doet voor een vergunningplichtige bouwactiviteit, informeert over eventuele regels die verband houden met het voorgenomen gebruik van het bouwwerk zodat het bouwplan daarop inhoudelijk is afgestemd. Als het gaat om een vergunningplichtige MBA, heeft het ook meestal voordelen die MBA gelijktijdig met of voorafgaand aan de bouwactiviteit aan te vragen. Aan het los en gespreid in de tijd aanvragen van vergunningen voor activiteiten bestaat soms met goede redenen behoefte. Deze wens komt bijvoorbeeld naar voren met het oog op het beperken van kosten door eerst na te gaan of een onherroepelijke vergunning verkregen kan worden voor de afwijking van het omgevingsplan (een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, BOPA), vóórdat verder wordt geïnvesteerd in het ontwikkelen en opstellen van een aanvraag voor een bouwactiviteit. Andere redenen voor aanvragers om de vergunningverlening voor verschillende activiteiten te willen faseren zijn het zeker stellen van de financiering en het optimaal aansluiten van het proces van vergunningverlening op de voortgang van de projectontwikkeling en de realisering. Ook kan het voorkomen dat een aanvraag voor een activiteit pas kan worden opgesteld nadat een vergunning voor een andere activiteit is verleend. De omgevingsvergunning voor een MBA kan inhoudelijke eisen bevatten voor het bouwwerk waarin die activiteit zal plaatsvinden. De situatie kan zich om die reden voordoen dat de aanvraag voor het bouwplan pas eerst gedetailleerd kan worden uitgewerkt en ingediend, nadat de vergunning voor de MBA is gegeven. Het bouwplan kan op die manier mede worden opgesteld naar aanleiding van de eisen die voortvloeien uit de vergunning voor de MBA. Welke volgorde van indiening het meest gewenst is, verschilt dus van project tot project. Soms is gelijktijdige indiening belangrijk voor een goede afstemming, maar soms kan een aanvraag

voor een bouwactiviteit pas zinvol zijn als duidelijk is op welke wijze de MBA zal worden vergund. In alle gevallen mag pas worden gestart nadat alle vereiste vergunningen zijn verleend. Het is derhalve wenselijk dat een initiatiefnemer en het bevoegd gezag in een vroeg stadium overleg hebben over de consequenties van de volgorde waarin activiteiten worden aangevraagd. Zo kan bijvoorbeeld worden besproken of de MBA eisen stelt aan de bouwkundige voorzieningen.

De volgorde waarin activiteiten worden aangevraagd kan dus per keer verschillend zijn. Hiervoor is geen wettelijk draaiboek met een verplichte volgorde te schrijven. Nu in de Ow meer vergunningplichtige activiteiten aan het stelsel van de omgevingsvergunning zijn toegevoegd, wordt het aantal combinaties van onlosmakelijke activiteiten dat zich kan voordoen groter. Hierdoor zou de regeling voor onlosmakelijke samenhang bewerklijker, de flexibiliteit minder en de praktische toepassing ingewikkelder worden. Vandaar dat het vereiste van onlosmakelijke samenhang uit de Wabo niet is overgenomen in de Ow. Het vervallen van het onlosmakelijkheidsvereiste heeft volgens de wetgever geen ongewenste gevolgen. Een handeling is namelijk verboden zolang niet voor *alle activiteiten* die daar deel van uitmaken een vergunning is verleend. Om bij overtreding te kunnen handhaven, is het vereiste van onlosmakelijke samenhang dus niet nodig. Een aanvrager is er zelf verantwoordelijk voor dat hij voor alle activiteiten die hij verricht beschikt over de vereiste vergunningen. De Ow faciliteert de aanvrager hierbij doordat hij met het doorlopen van de 'vergunningscheck' uit het Omgevingsloket kan zien voor welke activiteiten een vergunning is vereist. Bovendien rust op grond van art. 3:19 Algemene wet bestuursrecht (Awb) op het bevoegd gezag de inspanningsverplichting een aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere op aanvraag te nemen besluiten die ook nodig zijn met het oog op de activiteiten die hij wil verrichten. De initiatiefnemer kan er vervolgens zelf voor kiezen alle activiteiten tegelijk of afzonderlijk en gespreid in de tijd aan te vragen. Zo heeft de initiatiefnemer het zelf in de hand om een fasering aan te brengen in het traject van aanvragen en verkrijgen van de vergunningen. Het is dus ook aan de initiatiefnemer om te voorkomen dat hij een omgevingsvergunning vraagt voor bijvoorbeeld een bouwplan dat hij, naar later blijkt, nog moet aanpassen vanwege eisen die voortvloeien uit algemene regels of een later aangevraagde vergunning voor een andere activiteit waaruit eisen voortvloeien voor dat bouwwerk.

De verwachting van de wetgever is dat in de praktijk veel gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid apart vergunningen aan te vragen omdat een initiatiefnemer eerst de vergunningen, waar hij de meeste weerstand verwacht, kan aanvragen. Dat gaat meestal om vergunningen waarin de vraag wordt beantwoord of een activiteit op een bepaalde locatie is toegestaan (bijvoorbeeld een BOPA voor een bouwwerk). Juist over deze vergunningen zullen de meeste rechtszaken ontstaan. Over de overige vergunningen die nodig zijn voor een project, worden dan geen rechtszaken meer verwacht.

Desondanks bestaan ook onder de Ow toch grenzen aan het opknippen van het project in deelvergunningen. Als de aanvraag een omgevingsplanactiviteit betreft, betekent dit

niet dat de aanvrager alle activiteiten die op een bepaalde locatie zullen worden verricht gelijktijdig als onderdeel van die activiteit zou moeten aanvragen. Dat zou er feitelijk op neer komen dat bij de bouw van een woonwijk, elke te onderscheiden activiteit die moet plaatsvinden in strijd met het omgevingsplan in één keer zou moeten worden aangevraagd. Dat is niet de bedoeling. Zo blijft het mogelijk dat gespreid in de tijd afzonderlijke omgevingsvergunningen worden verleend voor omgevingsplanactiviteiten die bijvoorbeeld bestaan uit het kappen van bomen, het bouwrijp maken van gronden, het aanleggen van wegen en het bouwen van gebouwen. De aanvrager bepaalt de reikwijdte van zijn aanvraag. Het bevoegd gezag bepaalt uiteindelijk of de minimale omvang van de activiteit die in de aanvraag is afgebakend en de daarbij overgelegde gegevens toereikend zijn om de aanvraag in behandeling te kunnen nemen en daarop een goede beslissing te kunnen nemen. Een evident voorbeeld waarbij een bevoegd gezag géén goede beslissing kan nemen op een aanvraag, is de bouwactiviteit die enkel bestaat uit het bouwen van een dak op een plaats waar nog géén bouwwerk aanwezig is. Het kan niet zo zijn dan een dergelijk geïsoleerd bouwdeel, dat bouwkundig en functioneel onlosmakelijk verbonden is met het onder het te bouwen dak gelegen overige deel van het bouwwerk, los wordt aangevraagd. Het is niet mogelijk een bouwwerk op te knippen in allerlei losse bouwdeelen en daarvoor afzonderlijke vergunningen aan te vragen. Bouwdeelen die bouwkundig en functioneel zo met elkaar zijn verbonden dat een geïsoleerde beoordeling van die verschillende delen niet mogelijk is, moeten samenhangend als onderdeel van één bouwplan worden aangevraagd. De aanvraag moet een zinvolle beoordeling van de aanvaardbaarheid van de activiteit mogelijk maken. Daarvoor kan het in algemene zin vereist zijn dat een activiteit een minimale omvang heeft (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 166).

In de nadere memorie van antwoord op de *Ow* (*Kamerstukken I* 2015/16, 33962, E, p. 108) gaat de regering nog in op het verdwijnen van de onlosmakelijke samenhang in relatie tot de integrale afweging van alle betrokken belangen. Het vereiste van gelijktijdige indiening van een vergunningaanvraag voor onlosmakelijke activiteiten in de *Wabo* was volgens de regering niet gericht op een integrale afweging van alle betrokken belangen van de fysieke leefomgeving. Net als in de *Wabo* is er in de *Ow* voor gekozen de verschillende beoordelingsregels voor vergunningplichtige activiteiten niet te vervangen door één heel algemeen te benoemen belang of beoordelingskader. De beoordelingsregels blijven dus per activiteit verschillen.

### **Toch enkele uitzonderingen op de keuzevrijheid van de vergunningaanvrager**

Hetgeen hiervoor is beschreven over de volledige keuzevrijheid van de aanvrager is de hoofdregel, er bestaan onder de *Ow* toch nog enkele uitzonderingen hierop die zijn vastgelegd in art. 5.7 lid 2 tot en met 4 *Ow*.

Zo bepaalt art. 5.7 lid 2 *Ow* dat met het oog op een doelmatig waterbeheer een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten, in bij algemene maatregel van bestuur (*AMvB*)

aangewezen gevallen, *los wordt aangevraagd* van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten als bedoeld in art. 5.1 en art. 5.4 *Ow*. Overigens zal in zo'n situatie de aanvrager worden gefaciliteerd in die zin dat hij beide aanvragen via één aanvraaghandeling, met een eenmalige gegevensuitwisseling, kan indienen. In de praktijk zal de aanvrager dit daarom ervaren als één aanvraag. De bedoelde aanwijzing heeft plaatsgevonden in art. 10.21 Omgevingsbesluit (*Ob*). Hierin is bepaald dat voor *alle wateractiviteiten* de omgevingsvergunning *los* wordt aangevraagd van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten.

Art. 5.7 lid 3 *Ow* betreft een andere uitzondering, namelijk dat een omgevingsvergunning voor een activiteit *waarbij de locatie van ondergeschikt belang is* *los* wordt aangevraagd van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten. Deze uitzondering maakt het mogelijk de aanvragen om een omgevingsvergunning voor deze activiteiten via een apart loket te laten verlopen en de bestaande loketten, zoals het digitale loket van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (*RVO*), vooralsnog te handhaven. De aanwijzing per *AMvB* heeft plaatsgevonden in art. 10.21a *Ob*, waarin wordt bepaald dat voor de volgende activiteiten die de natuur betreffen de omgevingsvergunning *los wordt aangevraagd* van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten: een jachtgeweeractiviteit, een valkeniersactiviteit en een flora- en fauna-activiteit van nationaal belang als bedoeld in art. 4.12 lid 3 onder c *Ob*.

Ten slotte is nog een uitzondering op de keuzevrijheid van de aanvrager opgenomen in art. 5.7 lid 4 *Ow*: een omgevingsvergunning voor een *MBA* en een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit (met uitzondering van een als wateractiviteit aan te merken beperkingengebiedactiviteit) worden *gelijktijdig aangevraagd* als die activiteiten betrekking hebben op dezelfde *IPPC*-installatie of als op die activiteiten de *Seveso*-richtlijn van toepassing is. Een omgevingsvergunning voor een *MBA* en een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit moeten dus gelijktijdig worden aangevraagd als de activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie (*IPPC*-installatie) als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies (Richtlijn 2010/75/EU van 24 november 2010 inzake industriële emissies) of als op die activiteiten de *Seveso*-richtlijn van toepassing is (Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012). Met deze verplichting tot gelijktijdige aanvraag wordt de eis uit genoemde richtlijn vertaald om bij het beslissen op een aanvraag om een vergunning voor *IPPC*-installaties te voorzien in een *integrale beoordeling* van alle milieueffecten van die installaties.

### **Hoe wordt in de jurisprudentie omgegaan met het vervallen van de onlosmakelijke samenhang?**

In de rechtspraak is al meermaals bevestigd dat door het vervallen van de onlosmakelijke samenhang onder de *Ow* de vergunningaanvrager de vrijheid heeft om te bepalen wanneer hij welke activiteit aanvraagt (uiteraard afgezien van de genoemde uitzonderingen op de hoofdregel in de leden 2 tot en met 4 van art. 5.7 *Ow*).

Rechtbank Limburg (ECLI:NL:RBLIM:2025:11638) oordeelde bijvoorbeeld dat met de Ow de systematiek is gewijzigd en het begrip 'onlosmakelijke samenhang' géén rol meer speelt. Als ook een vergunning voor een sloop- of voor een flora- en fauna-activiteit nodig zou zijn, dan bestaat er geen verplichting meer m deze gelijktijdig met de vergunning voor het bouwen aan te vragen (zie in dezelfde zin ook: ECLI:NL:RVS:2025:2361 en ECLI:NL:RBROT:2025:9457). Een uitspraak van Rechtbank Den Haag (ECLI:NL:RBDHA:2025:14871) handelde over de verlening van een omgevingsvergunning voor het kappen van 25 bomen in het kader van nieuwbouw van 94 sociale huurwoningen. De bomenstichting betoogde dat in strijd met de Ow de verschillende belangen in de fysieke leefomgeving niet in onderlinge samenhang zouden zijn beoordeeld. De rechtbank is het hier niet mee eens: de Ow kent géén bepaling op grond waarvan de omgevingsvergunning voor het kappen van bomen gelijktijdig in procedure moet worden gebracht met de omgevingsvergunning voor het realiseren van een bouwplan waar die kap verband mee houdt. Beide activiteiten kennen hun eigen toetsings- en afwegingskader.

In dezelfde zin ook een uitspraak (ECLI:NL:RBNNE:2025:1217) over een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor het vellen van bomen ex art. 5.1 lid 1 onder a jo. art. 22.8 Ow. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat voor zover op grond van een bepaling in een gemeentelijke verordening een vergunning is vereist voor een geval waarin regels over de fysieke leefomgeving alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, een zodanige bepaling geldt als een verbod om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten als bedoeld in art. 5.1 lid 1 onder a Ow. Anders dan verzoekers menen wordt een aanvraag om een houtopstand te mogen vellen niet geweigerd vanwege de aanwezigheid van nesten, broedvogels of andere (beschermde) dieren. In art. 11.37 Bal is weliswaar bepaald dat het verboden is zonder omgevingsvergunning nesten van bepaalde vogels weg te nemen of deze vogels te verstoren, maar die vergunningplicht staat los van het toetsingskader van het besluit dat nu ter beoordeling voorligt. De rechtbank overweegt dat een afzonderlijke vergunning vereist kan zijn voor een flora- en fauna-activiteit (zie art. 5.1 lid 2 onder g Ow). Onder de Ow geldt echter géén verplichting om die vergunning (als die nodig is) gelijktijdig met de omgevingsvergunning voor het vellen van een houtopstand aan te vragen. De vraag of een vergunning voor een flora- en fauna-activiteit is vereist en, zo ja, of die kan worden verleend, valt dus buiten de omvang van deze procedure (zie voor vergelijkbare uitspraken: ECLI:NL:RBOVE:2025:4593 en ECLI:NL:RBNNE:2024:4664).

Bij de BOPA ex art. 5.1 lid 1 onder a Ow is een wat andere situatie aan de orde. Een BOPA is een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan (zie de definitie in de bijlage bij art. 1.1 Ow). De situatie bij de BOPA is anders dan bij de eerdergenoemde omgevingsvergunningen als de omgevingsplanactiviteit bouwen, de technische bouwactiviteit of de omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden. Dit omdat in deze gevallen sprake is van een gebonden bevoegdheid. De beoordelingsregels voor deze gebonden bevoegdheden zijn opgenomen in het Bkl, in de bruidsschat/

het omgevingsplan of in een gemeentelijke verordening. Bij de BOPA geldt echter het ruimere criterium van de 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL), zie: art. 5.18 lid 1 Ow en art. 8.0a lid 2 Bkl.

Over de relatie tussen de Natura 2000-activiteit (art. 5.1 lid 1 onder e Ow), de flora- en fauna-activiteit (art. 5.1 lid 2 onder g Ow) en de BOPA ziet de uitspraak ECLI:NL:RBGEL:2025:3574. Het is aan de aanvrager te bepalen wat wel en niet gelijktijdig met de BOPA wordt aangevraagd. Verzoekster heeft de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit niet aangevraagd bij GS. Deze activiteiten vallen dus buiten de reikwijdte van de BOPA. Desondanks moet het college bij de beoordeling van ETFAL wel motiveren of deze twee activiteiten niet op voorhand de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maken. Dit betreft de uitvoerbaarheidstoets. Afhankelijk van de aard van het project en de impact daarvan op de fysieke leefomgeving kan het in het kader van de uitvoerbaarheidstoets nodig zijn een Quickscan uit te (laten) voeren. De uitvoerbaarheidstoets gaat echter niet zo ver dat bij alle BOPA's een Quickscan 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). In dit geval zijn de aspecten soortenbescherming en gebiedsbescherming kwalitatief beoordeeld. Voor gebiedsbescherming is 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. Voor wat betreft de flora- en fauna-activiteit is 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. De voorzieningenrechter acht het 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. In voorliggend geval kon in het kader van de uitvoerbaarheidstoets dus worden volstaan met een kwalitatieve beoordeling van de aspecten gebiedsbescherming en soortenbescherming en was een Quickscan niet benodigd.

Rechtbank Gelderland deed later nog een vergelijkbare uitspraak (ECLI:NL:RBGEL:2025:7393). Vooropgesteld wordt dat het aan de aanvrager is te bepalen wat wel en niet gelijktijdig met de BOPA wordt aangevraagd. Vergunninghoudster heeft de Natura 2000-activiteit niet aangevraagd. In principe valt deze activiteit buiten de reikwijdte van deze omgevingsvergunning. Desondanks moet het college bij de ETFAL-beoordeling wel motiveren waarom deze activiteit niet op voorhand de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maakt (de uitvoerbaarheidstoets). Uit de ruimtelijke onderbouwing en de AERIUS-berekeningen bij de vergunningaanvraag volgt dat de aanleg en het gebruik van de 35 woningen 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 voldoende. Verzoekers betwisten de AERIUS-berekeningen weliswaar, maar het voert in het kader van de door burgemeester en wethouders (B en W) te verrichten uitvoerbaarheidstoets te ver om de AERIUS-berekeningen uitgebreid te beoordelen. B en W 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 B en W alsnog feitelijk aan het beoordelen is of een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is, terwijl die bevoegdheid (meestal) bij GS is belegd. Het voorgaande betekent overigens niet dat verzoekers in zijn geheel geen rechtsbeschermingsmogelijkheden hebben om de juistheid van de AERIUS-berekeningen ter discussie te stellen. Mochten verzoekers menen dat sprake is van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, dan is de aangewezen weg om een handhavingsverzoek bij het bevoegd gezag, veelal GS, in te dienen (zie ook: ECLI:NL:RBOBR:2025:5801). Een voorbeeld van een geval waarbij inderdaad al een dergelijk handhavingsverzoek is ingediend ten aanzien van de vraag of een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig was (terwijl enkel een BOPA is aangevraagd) was aan de orde in ECLI:NL:RBZWB:2025:6636.

Door appellanten is in de uitspraak (ECLI:NL:RBGEL:2024:5928) een beroep gedaan op bouwtechnische aspecten, die bij de BOPA niet aan de orde komen gezien de zogenoemde 'knip' (de knip tussen de bouwtechnische vergunning zoals bedoeld in art. 5.1 lid 2 onder a Ow en de omgevingsplanactiviteit voor bouwwerken zoals bedoeld in art. 5.1 lid 1 onder a Ow jo. art. 22.26 bruidsschat). Het bestreden besluit ziet op functiewijziging en dus op de vraag of sprake is van ETFAL. Een bouwtechnische vergunning (art. 5.1 lid 2 onder a Ow) is niet aangevraagd en daar heeft het BOPA-besluit dus geen betrekking op. Aan de vraag of de kamers voldoen aan de technische eisen, zoals daglichttoetreding, wordt dan ook niet toegekomen.

Rechtbank Rotterdam (ECLI:NL:RBROT:2025:13854) heeft een belangwekkende uitspraak gedaan over het verschil in toetsing bij de vraag of andere vergunningen nodig zijn bij enerzijds omgevingsvergunningen met een gebonden toetsingskader en de BOPA (met het ETFAL-criterium) anderzijds. Het gaat hier om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor het vellen van een boom (op grond van art. 22.8 Ow jo. art. 5.1 lid 1 onder a Ow). De aanvrager bepaalt onder de Ow zelf voor welke activiteiten hij wel en niet gelijktijdig een aanvraag doet. Hier heeft vergunninghoudster alleen voor de omgevingsplanactiviteit een vergunning gevraagd en gekregen. Verzoekers menen dat voor het kappen en verplaatsen van de bomen óók een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit noodzakelijk is. De bomen zijn volgens hen namelijk onderdeel van een verblijfplaats of foeragegebied van vlermuizen en slechtvalken, zodat het kappen en verplaatsen van de bomen een versturende handeling is die niet zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fau-

na-activiteit mag worden verricht. Dat is echter niet de activiteit waarvoor hier vergunning is gevraagd en gekregen. Voor de rechtbank ligt in deze procedure alleen de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit (de kapvergunning) ter beoordeling voor. Wat verzoekers aanvoeren valt buiten de reikwijdte van die vergunning. De rechtbank kan zich niet uitlaten over de vraag of een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, zoals hier de flora- en fauna-activiteit, noodzakelijk is en of zo'n vergunning kan worden verleend. Als de conclusie zou zijn dat voor het kappen en verplaatsen van de bomen vanwege de desbetreffende verbodsbepalingen uit het Bal ook nog een omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit moet worden aangevraagd en verleend, dan raakt dit niet de rechtmatigheid van de voorliggende vergunning. Dat zou anders kunnen zijn als het gaat om een BOPA, omdat bij de beoordeling van ETFAL wél moet worden gemotiveerd waarom de flora- en fauna-activiteit niet op voorhand de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maakt. Dit betreft de *uitvoerbaarheidstoets*. Maar voor een oordeel over de rechtmatigheid van de voorliggende kapvergunning is echt alleen het stelsel van weigeringsgronden uit de APV relevant. Vergunninghoudster heeft op dit moment geen omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit aangevraagd bij GS. De rechtbank volstaat met de waarschuwing aan vergunninghoudster dat zij van de verleende omgevingsvergunning géén gebruik mag maken als voor het kappen en verplaatsen van de bomen een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit nodig is.

Een vergelijkbare lijn is ook uitgezet in de uitspraak ECLI:NL:RBAMS:2025:8259. Hier was een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwen en voor een technische bouwactiviteit verleend. Op basis van art. 8.0a lid 1 Bkl jo. art. 22.29 van het Omgevingsplan jo. art. 8.3b Bkl is er voor deze activiteiten sprake van een limitatief-imperatief toetsingskader. Appellant betoogt dat het college de 'Rendac-uitspraak' van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2024:4923) had moeten betrekken. Uit de 'Rendac-uitspraak' blijkt dat intern salderen in het kader van onderzoek naar stikstofdepositie bij projecten niet langer is toegestaan, tenzij een natuurvergunning wordt aangevraagd. Daarom had het college geen omgevingsvergunning kunnen verlenen zonder natuurvergunning. De rechtbank volgt dit standpunt niet. Of wel of geen noodzaak bestaat voor een natuurvergunning is in deze zaak niet van belang omdat het hier alleen gaat om een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwen en de technische bouwactiviteit. Indien nodig kan de initiatiefnemer los van deze procedure nog een omgevingsvergunning aanvragen voor een Natura-2000-activiteit. Art. 5.7 Ow biedt die mogelijkheid.

Ook bij een binnenplanse omgevingsplanactiviteit aanleggen zijn Natura 2000-aspecten niet aan de orde. Dit volgt uit ECLI:NL:RBGEL:2026:209. Initiatiefnemer heeft géén vergunning aangevraagd bij GS voor een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit. Hierdoor zou het besluit tot het verlenen van de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit aanleggen in strijd zijn met de integrale doelstelling van de Ow. In art. 8.0a lid 1 Bkl is bepaald dat een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit wordt verleend indien de

activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de vergunning. Het college hoeft daarom uitsluitend te toetsen aan de regels voor de aangevraagde activiteit (de verharding en drainage) die in het omgevingsplan zijn gesteld. Eisers stellen dat B en W op grond van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn zelf verplicht is een passende beoordeling te maken van de mogelijke significante effecten van het project op het Natura 2000-gebied. Dit zou volgen uit het Kokkelvisserij-arrest (ECLI:EU:C:2004:482). De rechtbank oordeelt dat B en W niet zelf verplicht is een passende beoordeling te maken van de mogelijke effecten van de activiteit op het Natura 2000-gebied. Dit kan ook niet worden afgeleid uit het Kokkelvisserij-arrest. De bevoegdheid om te beoordelen of een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit is vereist, ligt bij GS. Dat onder de Ow voor verschillende activiteiten afzonderlijk een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd, betekent niet dat sprake is van strijd met de Habitatrichtlijn. De noodzakelijke toetsing en passende beoordeling blijven namelijk vereist voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor het beschikken over de vereiste vergunningen voor alle activiteiten die hij verricht. Indien dit niet het geval is, kan hier tegen handhavend worden opgetreden. In deze zaak ligt uitsluitend de omgevingsvergunning voor het aanleggen van verhard oppervlak en drainage ten behoeve van bonteelt voor. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen valt hier niet onder. De rechtbank komt daarom niet toe aan de vraag of door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor de bonteelt sprake is van significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden.

Als in de omgevingsplanregels voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit aanleggen echter als beoordelingsregel is opgenomen dat B en W moet beoordelen of significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn te verwachten dienen er wél AERIUS-berekeningen te worden uitgevoerd (ECLI:NL:RBGEL:2026:191). Deze casus is een voorbeeld van een geval waarbij bij een binnenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van art. 8.0a lid 1 Bkl weliswaar sprake is van een limitatief-imperatief toetsingskader, maar het omgevingsplan een dermate ruime afwegingsruimte bevat dat bepaalde zaken als significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied dus toch wél een rol spelen. In de nota van toelichting (*Staatsblad* 2020, nr. 400, p. 1612) is hieromtrent beschreven dat buiten het gelimiteerde stelsel van beoordelingsregels in het omgevingsplan géén andere gronden kunnen worden aangevoerd om de vergunning te weigeren. De opzet van art. 8.0a lid 1 Bkl laat derhalve onverlet dat de beoordelingsregels in meer of mindere mate beslissingsruimte kunnen geven aan het bevoegd gezag. In eventuele afwegingsruimte moet in het omgevingsplan dus zelf zijn voorzien. Naarmate de beslissingsruimte van die regels groter is, beperkt dat vanzelfsprekend het imperatieve karakter en ontstaat binnen de beoordelingsregels van het omgevingsplan de ruimte voor een afweging per afzonderlijke omgevingsplanactiviteit.

De rechtspraak over dit leerstuk overziend kan derhalve de volgende conclusie worden getrokken: bij de BOPA kan vanwege de ETFAL-toetsing, en de daarbij behorende (on)-

uitvoerbaarheidstoets, een marginale toets aan de orde komen van de vraag of een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit nodig en vergunbaar is. Maar bij activiteiten bestaande uit een *gebonden bevoegdheid* als de technische bouwactiviteit, de omgevingsplanactiviteit bouwen of de omgevingsplanactiviteit voor het kappen van een boom is die ruimte er niet (tenzij de beoordelingsregels in het omgevingsplan een ruime afwegingsruimte bieden zoals in de uitspraak ECLI:NL:RBGEL:2026:191 aan de orde was).

## Past het loslaten van de onlosmakelijke samenhang binnen de doelstelling van meer integraliteit onder de Ow?

Een van de doelen van de Ow was een meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving. Het vervallen van de onlosmakelijke samenhang leidt in de praktijk juist tot meer versnippering. Zoals beschreven wordt bij omgevingsvergunningen voor (binnenplanse) omgevingsplanactiviteiten of de technische bouwactiviteit niet meer getoetst of nog andere toestemmingen nodig zijn. Deze toetsing wordt vooruitgeschoven naar een later moment als deze omgevingsvergunning door de initiatiefnemer alsnog wordt aangevraagd of – als dit niet het geval is – een handhavingprocedure volgt. Dit lijkt strijdig met de integrale benadering die de wetgever heeft voorgestaan bij de totstandkoming van de Ow. Ook bij de BOPA is sprake van een niet geheel duidelijke situatie. Enerzijds is de onlosmakelijke samenhang komen te vervallen, maar anderzijds komt deze via de achterdeur van de (on)uitvoerbaarheidstoets in het kader van de ETFAL-beoordeling toch enigszins weer terug.

Dit voorgaande is door de Evaluatiecommissie Omgevingswet (Reflectierapport Omgevingswet 2024, p. 21) reeds onderkend. In hun rapport wordt beschreven dat de evaluatiecommissie het afgelopen jaar geregeld signalen heeft ontvangen vanuit diverse organisaties (omgevingsdiensten, milieu- en natuurorganisaties en andere) over de mogelijke gevolgen van het vervallen van de onlosmakelijke samenhang. Door het vervallen ervan kan een aanvrager onder de Ow zelf kiezen of een vergunning voor meer activiteiten tegelijk wordt aangevraagd of juist afzonderlijk en gespreid in de tijd. De mogelijkheden om vergunningen voor activiteiten los aan te vragen zijn verder verruimd. Veel gesprekspartners van de evaluatiecommissie vrezen dat deze verruiming ten koste kan gaan van de beoogde samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Deze samenhang is immers lastiger te bewaken wanneer vergunningaanvragen voor een project los en op verschillende momenten binnenkomen. Wat betekent het voor de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving als bepaalde belangen pas later bij de besluitvorming over een project worden betrokken? Het wordt nóg lastiger als de losse aanvragen ook door verschillende bevoegde gezagen worden behandeld. De zorg bestaat dat natuuronderzoek minder of later zal plaatsvinden, wat er niet alleen toe kan leiden dat het toezicht op de naleving van de natuurregeling naar de handhavingfase verschuift, maar ook ten koste kan gaan van de samenhangende benadering van de leefomgeving. Ook uit de 'Monitor Werking Omgevingswet' van het Ministerie van VRO blijkt dat bevoegde geza-

gen onzeker zijn over de impact van delen van het instrumentarium uit de Ow op de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving vanwege het loslaten van de onlosmakelijke samenhang.

Niet alleen vanwege het belang van een integrale beoordeling van de effecten van een beoogde ontwikkeling is het aangewezen om bepaalde activiteiten toch in één keer aan te vragen, maar dit geldt ook in het belang van de initiatiefnemer. Zo geeft de wetgever aan dat de MBA eisen kan stellen aan de bouwkundige voorzieningen. Als het gaat om een vergunningplichtige MBA heeft het ook meestal voordelen die MBA gelijktijdig met of voorafgaand aan de bouwactiviteit aan te vragen. Het is van belang dat een initiatiefnemer zich, voordat hij een aanvraag doet voor een vergunningplichtige bouwactiviteit, informeert over eventuele regels die verband houden met het voorgenomen gebruik van het bouwwerk zodat het bouwplan daarop inhoudelijk is afgestemd.

In het rapport 'Stand van zaken uitvoering Omgevingswet, tweede kwartaal 2025' (bijlage bij de Voortgangsbrief uitvoering Ow d.d. 20 augustus 2025 van minister Keijzer) is te lezen dat uit ervaringen bij het IPLO met betrekking tot de groep gebruikers uit het bedrijfsleven is gebleken dat het loslaten van de onlosmakelijkheid, en het daardoor apart kunnen aanvragen van een vergunning, juist wordt ervaren als toegenomen regeldruk.

In de parlementaire geschiedenis is het laten vervallen van de onlosmakelijke samenhang mede gerechtvaardigd door de verwachting dat een initiatiefnemer eerst de vergunningen zal aanvragen waar hij de meeste weerstand verwacht. Dat gaat meestal om vergunningen waarin de vraag wordt beantwoord of een activiteit op een bepaalde locatie is toegestaan (bijvoorbeeld een BOPA). Juist over deze specifieke vergunningen zullen volgens de wetgever de meeste rechtszaken ontstaan. Over de overige vergunningen die voor een project nodig zijn worden dan geen rechtszaken meer verwacht. Het is de vraag of dit uitgangspunt niet is achterhaald vanwege de vele rechtszaken die worden gevoerd inzake de Natura 2000-activiteit of de flora- en fauna-activiteit. Niet iedere initiatiefnemer kan precies overzien wanneer hij het best welke vergunningaanvraag kan indienen (zie het voorbeeld over de MBA en de bouwactiviteit). Bovendien blijkt inmiddels uit de rechtspraak dat bij de BOPA in het kader van de (on)uitvoerbaarheid bepaalde thema's toch onder de loep worden genomen. Het is daarom de vraag of er niet toch een bepaalde vorm van onlosmakelijke samenhang dient terug te keren in de Ow, bijvoorbeeld in relatie tot de MBA dan wel de Natura 2000- of flora- en fauna-activiteit. Bovendien is, ondanks de hoofdregel dat er géén onlosmakelijke samenhang meer geldt onder de Ow, niet altijd sprake van 'vrijheid blijheid' met betrekking tot het moment van aanvragen van verschillende vergunningplichtige activiteiten. In art. 5.7 lid 2 tot en met 4 Ow zijn immers ook verschillende uitzonderingen op dit beginsel opgenomen. Om daadwerkelijk een integrale benadering van activiteiten in de leefomgeving te kunnen nastreven is het aanbevelenswaardig als de wetgever toch wellicht gaat overwegen om enige vorm van onlosmakelijke samenhang terug te laten keren in art. 5.7 Ow.