Voorschriften die gebruik vergunning onder de Omgevingswet nog niet toestaan in relatie tot vervallen onlosmakelijke samenhang: een tussenstand…

Onder de Wabo gold er in artikel 2.7 een vereiste van onlosmakelijke samenhang, waardoor verschillende activiteiten tezamen moesten worden aangevraagd. Onder de Omgevingswet is van dit principe afstand genomen. Artikel 5.7, lid 1 Ow bepaalt immers dat een aanvraag om een omgevingsvergunning naar keuze van de aanvrager op een of meer activiteiten betrekking kan hebben.

Maar mag aan een omgevingsvergunning (bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor kapactiviteiten) een vergunningvoorschrift worden verbonden dat het uitvoeren van de activiteit nog niet toestaat tot dat een andere noodzakelijke vergunning (bijvoorbeeld voor een flora- en fauna-activiteit) is verleend? Recentelijk zijn hierover een aantal uitspraken gedaan. In dit blogartikel wordt deze problematiek in kaart gebracht.

De achtergrond van het vervallen van de onlosmakelijke samenhang

In art. 5.7 lid 1 Ow is het uitgangspunt vervat 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 om 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, 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 160) wordt het volgende aangegeven over waarom is besloten om (als hoofdregel) afscheid te nemen van de onlosmakelijke samenhang. Het uitgangspunt 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.

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 voor verantwoordelijk 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 Awb op het bevoegd gezag de inspanningsverplichting om 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 om 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 voorvloeien uit algemene regels of een later aangevraagde vergunning voor een andere activiteit waaruit eisen voortvloeien voor dat bouwwerk.

Desondanks bestaan er ook onder de Ow volgens de wetgever toch grenzen aan het opknippen van het project in deelvergunningen. Als de aanvraag een omgevingsplanactiviteit betreft, dan 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, elk 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 om een bouwwerk op te knippen in allerlei losse bouwdelen en daarvoor afzonderlijke vergunningen aan te vragen. Bouwdelen 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, 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 166).

(On)uitvoerbaarheidstoets in verband met andere mogelijk noodzakelijke vergunningen

Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) en bij de OPA binnenplans afwijken vanwege de ETFAL-toetsing (bij de OPA binnenplans afwijken geldt toch een ETFAL-toetsing vanwege art. 22.281 omgevingsplan) moet worden onderzocht of andere noodzakelijke vergunningen (voor bijvoorbeeld de Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit) de uitvoering van de aangevraagde BOPA of OPA binnenplans afwijken niet onuitvoerbaar maken. Voor meer informatie over de reikwijdte van deze (on)uitvoerbaarheidstoets verwijs ik naar een eerder 'tussenstand-artikel' van mijn hand: (https://www.pouderoyentonnaer.nl/actueel/artikel-jurisprudentie-on-uitvoerbaarheidstoets-b-opa-een-tussenstand.html).

Verder is er in dit verband onlangs een erg relevante uitspraak gedaan door de rechtbank Overijssel (24 september 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:5691), waarbij voor het eerst een BOPA-besluit is gesneuveld vanwege het onvoldoende zijn aangetoond dat de Natura 2000-activiteit niet aan de uitvoerbaarheid van de BOPA in de weg stond. Meer hierover is hier te lezen in mijn blogartikel hieromtrent: https://omgevingsweb.nl/samenvatting/bopa-besluit-sneuvelt-vanwege-onderbouwing-onuitvoerbaarheid-natura-2000-activiteit/

Is het mogelijk om een vergunningvoorschrift op te nemen waarbij wordt geregeld dat nog géén gebruik mag worden gemaakt van de omgevingsvergunning alvorens andere noodzakelijke vergunningen zijn verleend?

De rechtspraak in 2026 overziend is het, ondanks het vervallen van de onlosmakelijke samenhang in art. 5.7, lid 1 Ow, juridisch wel mogelijk om een voorschrift te verbinden aan een omgevingsvergunning (bijvoorbeeld een kapvergunning) dat het gebruik van die vergunning nog niet mogelijk maakt tot dat eventuele andere noodzakelijke omgevingsvergunningen (bijvoorbeeld voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit) zijn verleend of zelfs onherroepelijk zijn geworden.

De eerste uitspraak in dit kader is een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 mei 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:13197. Deze uitspraak ging over een verleende omgevingsvergunning voor het kappen van 17 bomen in de openbare ruimte. Volgens verzoekster is onvoldoende geborgd dat de kap niet plaatsvindt terwijl broedactiviteiten van vogels plaatsvinden. De voorzieningenrechter stelt vast dat aan de

vergunning als voorschrift 3 is verbonden dat het vellen van de bomen niet eerder mag plaatsvinden dan nadat is voldaan is aan alle eisen en voorwaarden uit de Omgevingswet betreffende flora- en fauna-activiteiten. Dat betekent onder meer dat een ecologisch deskundige onderzoek moet doen voorafgaand aan het kappen van een boom en dat een boom niet mag worden gekapt als er broedactiviteiten van vogels plaatsvinden. Uit de stukken blijkt dat het onderzoek door de ecoloog op 14 april 2024 heeft plaatsgevonden. Aangezien sindsdien ruim een maand is verstreken, is naar voorlopig oordeel een nieuwe inspectie door een ecoloog aangewezen om alsnog aan voorschrift 3 van de omgevingsvergunning te voldoen. Vergunninghoudster heeft op de zitting toegezegd dat een nader ecologisch onderzoek zal worden uitgevoerd voordat de bomen worden gekapt. Daarmee is naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter aannemelijk dat aan voorschrift 3 van de omgevingsvergunning wordt voldaan.

Vervolgens deed de rechtbank Den Haag op 13 november 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:33777 een vergelijkbare uitspraak. Deze uitspraak betrof een omgevingsvergunning voor het kappen van een plataan in de voortuin van de woning van vergunninghouder. Ingevolge art. 5.1, lid 1, onder a Ow is het verboden zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. Op grond van art. 22.8 Ow geldt, 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 art. 2.7, lid 1, alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, een zodanige bepaling als een verbod om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten als bedoeld in art. 5.1, lid 1, onder a Ow. De vraag of voor het kappen van de boom naast de voorliggende omgevingsvergunning ook een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is vereist, kan gelet op art. 5.7, lid 1 Ow en het beoordelingskader uit de APV in deze procedure niet aan de orde komen. De voorzieningenrechter wijst er wel op dat aan de omgevingsvergunning een voorschrift is verbonden waaruit volgt dat het kappen van de boom pas mag plaatsvinden als duidelijk is dat dit geen negatieve gevolgen heeft voor beschermde dieren of planten. Is dit wel het geval, dan zal vergunninghouder een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit moeten verkrijgen alvorens tot het kappen van de boom wordt overgegaan.

Vervolgens heeft de rechtbank Noord-Holland op 10 november 2026, ECLI:NL:RBNHO:2026:15218 nog een uitspraak gedaan over deze materie en daarbij ook onderzocht of een dergelijk vergunningvoorschrift al dan niet strijdig is met niet alleen art. 5.7 Ow, maar ook met art. 16.79 Ow (dat de inwerkingtreding van omgevingsvergunningen regelt). Deze uitspraak ging over het beroep van eiseres gericht tegen de verlening van een omgevingsvergunning voor het kappen van 60 bomen en 4 stobben en daaraan het voorschrift te verbinden dat de kapwerkzaamheden pas mogen worden uitgevoerd, nadat de bij het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland (hierna: GS) aangevraagde ontgrondingsvergunning onherroepelijk is geworden. Naar aanleiding van de bezwaren heeft het college in het bestreden besluit nog een aantal voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden, waaronder het voorschrift dat de kapwerkzaamheden pas mogen worden uitgevoerd nadat de bij GS aangevraagde ontgrondingsvergunning onherroepelijk is geworden. Anders dan eiseres heeft betoogd, ziet de rechtbank geen grond voor het oordeel dat het voorschrift dat de kapwerkzaamheden pas mogen worden uitgevoerd nadat de bij GS aangevraagde ontgrondingsvergunning onherroepelijk is geworden in strijd is met art. 16.79 Ow, welk artikel de inwerkingtreding van omgevingsvergunningen regelt. Dat eiseres op grond van bedoeld voorschrift nog geen gebruik kan maken van de kapvergunning betekent niet dat de kapvergunning niet in werking is getreden. Door de bekendmaking is de in bezwaar verleende omgevingsvergunning in werking getreden en gaat de termijn lopen voor het instellen van beroep. Anders dan eiseres lijkt te veronderstellen, wil de inwerkingtreding van een omgevingsvergunning wel vaak maar niet altijd zeggen dat ook meteen de vergunde werkzaamheden mogen worden uitgevoerd Het voorschrift is opgelegd op grond van art. 9, lid 5, van de Bomenverordening en staat aan de inwerkingtreding niet in de weg. Het college mag een voorschrift opleggen om te voorkomen dat wordt gekapt zolang nog (teveel)

ongewis is of de werkzaamheden ook mogen worden verricht waarvoor de bomen moeten wijken; het voorkomen van nutteloze kap dus. Het betoog van eiseres dat de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning in art. 16.79 Ow uitputtend is geregeld en dat art. 9, lid 5, van de Bomenverordening daarom onverbindend moet worden verklaard dan wel buiten toepassing moet worden gelaten en het aan de omgevingsvergunning verbonden voorschrift vernietigd dient te worden, volgt de rechtbank niet. Ook het betoog van eiseres dat het voorschrift in strijd is met art. 5.7, lid 1 Ow volgt de rechtbank niet. Het enkele feit dat de aanvrager bepaalt of hij de aanvraag op een of meerdere activiteiten betrekking laat hebben, betekent niet dat het college de uitvoering van de kapwerkzaamheden niet afhankelijk mag maken van de verlening van een andere vergunning die nodig is voor de realisering van het project. Ook is het voorschrift - anders dan eiseres betoogt - niet in strijd met art. 5.21 Ow. Een voorschrift dat er op is gericht om kapwerkzaamheden te voorkomen indien een andere vergunning niet wordt verleend dient ter bescherming van het leefmilieu en het handhaven van een goede omgevingskwaliteit, zoals beschreven in art. 1.3 Ow. Gelet op al het vorenstaande verwerpt de rechtbank het primaire standpunt van eiseres dat het voorschrift in strijd is met meerdere bepalingen van de Omgevingswet.

Uit de jurisprudentie vloeit overigens ook voort dat als bepaalde mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn voor het project deze maatregelen niet als vergunningvoorschrift hoeven te worden aan de omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan (Rb. Gelderland 15 oktober 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:7905). Deze uitspraak betrof de omgevingsvergunning die aan het COA is verleend voor de opvang van 55 alleenstaande minderjarige vreemdelingen voor een periode van 10 jaar in een voormalig kantoorpand. Omdat de opvang van asielzoekers in strijd is met het bestemmingsplan, is een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan vereist. Eisers betogen dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het project, ondanks de onduidelijkheid rondom de omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit, uitvoerbaar is. Uit de quickscan Flora en fauna volgt dat mitigerende maatregelen nodig zijn. De resultaten van het vleermuisonderzoek zijn nog niet bekend. Het is daarom niet onderbouwd dat geen belemmering wordt verwacht bij het verkrijgen van de omgevingsvergunning voor de activiteit “flora en fauna”. Deze mitigerende maatregelen zijn niet geborgd in de omgevingsvergunning. Uit de quickscan en het nader onderzoek volgt dat geen sprake zal zijn een overtreding van de natuurregels en geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is benodigd als rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van beschermde soorten (mitigerende maatregelen). Het gaat hier om standaard mitigerende maatregelen door werkzaamheden uitsluitend in de dagperiode uit te voeren en, waar mogelijk, buiten het broedseizoen te werken (tenzij door een deskundig ecoloog is vastgesteld dat geen broedende vogels aanwezig zijn binnen het plangebied). Alléén als werkzaamheden moeten plaatsvinden aan de buitengevel van het bestaande kantoorpand zal mogelijk een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit nodig zijn vanwege de aanwezigheid van verblijfplaatsen voor vleermuizen. Omdat er alleen een omgevingsvergunning voor een “flora en fauna-activiteit” is vereist als de buitengevel wordt verbouwd, en de verbouwing niet voorziet in wijzigingen aan de buitengevel, heeft het college ook afdoende gemotiveerd dat het aspect soortenbescherming de uitvoering van het project op voorhand niet onmogelijk maakt. Anders dan eisers betogen is het niet nodig om mitigerende maatregelen op te nemen als voorschriften in de omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan. Als er toch sprake zou zijn van een vergunningplicht voor de activiteit “flora en fauna”, dan is dit een kwestie van handhaving en dan kunnen eisers om handhaving verzoeken bij het college van gedeputeerde staten van Gelderland.

Conclusie

Alhoewel de wetgever onder de Ow de onlosmakelijke samenhang heeft afgeschaft blijkt dat aan het los aanvragen van verschillende vergunningen in de praktijk toch nog wel wat haken en ogen zitten. Zo geldt

er bij BOPA's en OPA's binnenplans afwijken inmiddels volgens vaste jurisprudentie een (on)uitvoerbaarheidstoets waarbij toch moet worden ingegaan of de aspecten Natura 2000 of flora en fauna de uitvoering van de aangevraagde omgevingsplanactiviteit niet onuitvoerbaar maken. Bovendien kan dus een voorschrift aan de vergunning worden verbonden die de uitvoering van de activiteit nog niet toestaat alvorens een andere noodzakelijke vergunning is verleend. De omgevingsvergunning is dan op zich wel verleend en in werking getreden, doch er kan nog feitelijk geen gebruik van worden gemaakt.