

Artikel

De Omgevingswet in de jurisprudentie van 2025 (deel 1)

Yuval Schönfeld*

1 Inleiding

138 De Omgevingswet (Ow) geldt op het moment van publicatie van dit artikel twee jaar. Vanaf de inwerkingtreding op 1 januari 2024 tot het moment van afsluiten van deze bijdrage zijn al 4876 uitspraken¹ gepubliceerd waarin het woord ‘Omgevingswet’ voorkomt.² In dit tijdschrift is een eerdere kroniek van mijn hand gepubliceerd over de meest in het oog springende rechtspraak over de Ow tot dat moment.³ Ook dit jaar is er weer een mooie oogst aan relevante Ow-uitspraken. Dit artikel in twee delen bevat mijn keuze uit de voor de praktijk meest relevante Ow-uitspraken van 2025. In dit eerste deel worden de volgende onderwerpen behandeld: jurisprudentie over het overgangsrecht (onder andere divergerende rechtspraak over een discrepantie in het handhavingsovergangsrecht), algemene bestuursrechtelijke leerstukken in relatie tot de Ow, het vergunningvrij bouwen en besluitvorming over vergunningverlening. Bij dit laatste onderwerp komen de volgende zaken aan bod: procedurele aspecten, de omgevingsplanactiviteit (OPA) bouwen, de binnenplanse OPA, de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), de technische bouwactiviteit alsmede de milieubelastende activiteit. Ik sluit dit eerste deel af met enkele conclusies.

* Mr. Y. Schönfeld is senior adviseur omgevingsrecht bij adviesbureau Pouderoen Tonnaer

1 Dit aantal is ook inclusief alle zaken waarin wordt geconcludeerd dat de Ow vanwege het overgangsrecht niet van toepassing is.

2 Dit artikel is afgesloten op 22 november 2025.

3 Y. Schönfeld, De toepassing van het overgangsrecht van de Omgevingswet in de rechtspraak, TO 2024, afl. 2, p. 54-64.

In deel 2 (dat in de volgende aflevering van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht verschijnt) zal worden ingegaan op de eerste jurisprudentie over omgevingsplanwijzigingen, participatie en handhaving, alsmede op de eerste ervaringen met toepassing van de algemene en specifieke zorgplichten. En ook deel 2 sluit ik af met mijn constatering en conclusies over de Ow-jurisprudentie in 2025.

2 Overgangsrecht

In 2025 zijn er ook nog steeds veel uitspraken gedaan die zien op het overgangsrecht rond de inwerkingtreding van de Ow, dat opgenomen is in de Invoeringswet Omgevingswet (Iw Ow). De belangrijkste lijnen uit de overgangsrechtelijke rechtspraak zijn reeds beschreven in een in 2024 verschenen overzichtsartikel.⁴ In deze kroniek wijs ik op enkele interessante toevoegingen aan de overgangsrechtelijke Ow-rechtspraak.

Dit jaar is er divergerende rechtspraak ontstaan met betrekking tot het handhavingsovergangsrecht, namelijk in die gevallen waarbij het bevoegd gezag per abuis het verkeerde recht heeft toegepast bij het nemen van een handhavingsbesluit. Bij de gevallen waarbij ambtshalve een voornemen voor een handhavingsbesluit⁵ is verzonden vóór 1 januari 2024 en het daadwerkelijke sanctiebesluit is opgelegd ná de inwerkingtreding van de Ow lijkt er sprake van discrepantie tussen de wettekst van art. 4.5 Iw Ow (die echter niet specifiek op handhavingprocedures is gericht, maar algemene gelding heeft) en

4 Y. Schönfeld, De eerste inhoudelijke jurisprudentie over de Omgevingswet in 2024, TO 2024, afl. 4, p. 160-171.

5 Op basis van art. 4:8 Awb.

een passage uit de memorie van toelichting bij het specifiek op het handhavingsrecht gerichte overgangsrachtelijke art. 4.23 Iw Ow. In art. 4.5 Iw Ow is bepaald dat als vóór 1 januari 2024 bij een ambtshalve besluit toepassing is gegeven aan art. 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)⁶ het oude recht van toepassing blijft (ook als het daadwerkelijke besluit ná de inwerkingtreding van de Ow wordt genomen).⁷ In de memorie van toelichting bij de Iw Ow⁸ is echter ten onrechte beschreven dat als vóór inwerkingtreding van de Ow enkel een schriftelijk voornemen tot handhavend optreden is verzonden, het sanctiebesluit met toepassing van de Ow dient te worden opgelegd. Hierdoor zijn handhavingsjuristen op het verkeerde been gezet.⁹ Wat het rechtsgevolg is van het toepassen van het verkeerde recht (ten onrechte de Ow als grondslag, terwijl de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) nog gelding heeft) is in 2025 in de rechtspraak vaak aan de orde gekomen. Hierbij is divergerende rechtspraak ontstaan. Meerdere rechtbanken¹⁰ waren dit jaar van oordeel dat dit gebrek kan worden gepasseerd als er inhoudelijk géén verschil bestaat tussen de te handhaven wettelijke bepaling onder het oude recht (dat toch toepasselijk blijkt te zijn) en het nieuwe recht van de Ow. Bijvoorbeeld omdat de overtreding bestaat uit handelen in strijd met het bestemmingsplan respectievelijk het tijdelijke deel van het omgevingsplan (waarvan hetzelfde bestemmingsplan per 1 januari 2024 van rechtswege onderdeel uitmaakt).¹¹ De betreffende bestemming is met de inwerkingtreding van de Ow niet gewijzigd. Het gebruik van de woning in strijd met de aan het perceel toegekende bestemming levert dus zowel op grond van art. 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo (tot 1 januari 2024) als krachtens art. 5.1, eerste lid, onder a, van de Ow (na 1 januari 2024) een overtreding op. De materiële normstelling is niet gewijzigd en het toepassen van het oude recht leidt niet tot een andere last. De rechtbank Zeeland-West-Brabant is echter een andere mening toegegaan. Dat bleek uit een uitspraak van deze rechtbank op 2 juli 2025,¹² waarbij het ten onrechte met de Ow (de Wabo was immers van toepassing) voorbereide handhavingsbesluit werd vernietigd en herroepen. De rechtsge-

volgen werden dus niet, zoals in de andere aangehaalde uitspraken, in stand gelaten. Een vergelijkbare uitspraak deed de rechtbank Zeeland-West-Brabant ook op 13 oktober 2025.¹³ Overigens werd door dezelfde rechtbank op 14 november 2025¹⁴ een uitspraak gedaan waarbij het gebrek (dat de Ow ten onrechte is toegepast) toch weer werd gepasseerd, omdat de materiële normstelling bij de vergelijking tussen oud en nieuw recht niet is gewijzigd. Het is nu aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) om bij een eventueel hoger beroep in een van de genoemde zaken duidelijkheid te verschaffen over de vraag of het gebrek dat het verkeerde recht is toegepast al dan niet kan worden gepasseerd.

In de praktijk¹⁵ werd ook geworsteld met de vraag of beleidsregels die vóór de inwerkingtreding van de Ow golden, moeten worden begrepen onder het ‘oude recht’ dat op grond van art. 4.3 Iw Ow van toepassing blijft op een vóór 1 januari 2024 ingediende vergunningaanvraag. De rechtbank Zeeland-West-Brabant¹⁶ heeft bevestigd dat inderdaad onder het van toepassing blijvende ‘oude recht’ ook moet worden verstaan de destijds geldende beleidsregels.¹⁷ Op de vergunningaanvraag (die is ingediend vóór 1 januari 2024) mochten dus niet de beleidsregels worden toegepast die bedoeld zijn voor aanvragen onder vigeur van de Ow. In een uitspraak van de rechtbank Overijssel van 14 november 2025¹⁸ werd opnieuw bevestigd dat moet worden getoetst aan de vóór de inwerkingtreding van de Ow geldende beleidsregels, ook als deze beleidsregels per 1 januari 2024 zijn ingetrokken. Deze beleidsregels zijn aan te merken als ‘recht’ in de zin van art. 79 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

Tot slot wijs ik nog op een overgangsrechtelijke uitspraak op het snijvlak van vergunningverlening en het handhavingsrecht.¹⁹ De uitspraak ging over een vergunningaanvraag die is ingediend ná inwerkingtreding van de Ow en het gevolg was van een vóór die datum aan de orde zijnde handhavingszaak. Dat de (legaliserende) vergunningaanvraag direct verband houdt met een handhavingsverzoek, maakt niet dat de Ow niet zou gelden.

6 Art. 4:8 Awb bepaalt dat voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, het die belanghebbende in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen indien de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

7 Dit is ook door de ABRvS bevestigd in de overzichtsuitspraak van 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2645, AB 2024/213, m.nt. C.M.M. van Mil; M en R 2024/102, m.nt. S. Putting; TBR 2025/7, m.nt. O.J.D.M.L. Jansen.

8 Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 493.

9 Zie hieromtrent ook Y. Schönfeld, Handhaven met de Omgevingswet in de hand, PRO 2025, afl. 1, p. 4-6.

10 Rb. Overijssel 12 maart 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:1378, Rb. Den Haag 13 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:3877, Rb. Oost-Brabant 17 januari 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:187, Rb. Noord-Nederland 9 juli 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2739 en Rb. Den Haag 25 augustus 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:16031.

11 Zie art. 22.1 onder a Ow jo. art. 4.6 lid 1 onder g Iw Ow.

12 Rb. Zeeland-West-Brabant 2 juli 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3989.

13 Rb. Zeeland-West-Brabant 13 oktober 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6905.

14 Rb. Zeeland-West-Brabant 14 november 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:7867.

15 Zie J.J. Scheltens-Fokke & D. Korsse, in: R. Kegge & R.W.M. Kluitenberg (red.), Overgangsrecht en de Omgevingswet (IBR Cahiers), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2024, p. 20-22.

16 Rb. Zeeland-West-Brabant 6 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2485.

17 Ook de ABRvS heeft op 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4202 bevestigd dat als het oude recht volgens het overgangsrecht van de Iw Ow van toepassing blijft, in dat geval de omgevingsvisie, zoals die bestond vóór de inwerkingtreding van de Ow, blijft gelden.

18 Rb. Overijssel 14 november 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:6571.

19 Rb. Zeeland-West-Brabant 21 juni 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3882.

3 Algemene bestuursrechtelijke leerstukken in relatie tot de Omgevingswet

In 2025 is ook een aantal uitspraken gedaan waarbij algemene bestuursrechtelijke leerstukken worden toegepast in relatie tot de instrumenten uit de Ow. Zo is het belanghebbendebegrip van art. 1:2 Awb, en de sinds jaar en dag in de rechtspraak toegepaste correctie van ‘gevolgen van enige betekenis’,²⁰ voortgezet onder de Ow.²¹ De inwerkingtreding van de Ow vormt op dit punt géén aanleiding voor een andere invulling van de rechtspraak over het belanghebbendebegrip. Art. 1:2 Awb is met de inwerkingtreding van de Ow niet gewijzigd, terwijl de gevolgen van de verleende omgevingsvergunning voor de omgeving op basis van de Ow niet anders zijn dan de gevolgen van een omgevingsvergunning voor deze activiteit op basis van het oude recht. Ook ten aanzien van het belanghebbendebegrip in het kader van rechtspersonen (art. 1:2, derde lid, van de Awb²²) zijn inmiddels de vaste jurisprudentielijnen voortgezet.²³ Eveneens is het relativiteitsvereiste, dat is vastgelegd in art. 8:69a Awb,²⁴ inmiddels toegepast in een beroepsprocedure over een op grond van de Ow genomen besluit (een verleende omgevingsvergunning voor een BOPA). Volgens eiser zou er in strijd met art. 8.0a, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) geen sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Er zou niet zijn beoordeeld of er sprake is van onevenredige gevolgen voor derden. Daarbij wijst eiser op geluid, elektromagnetische straling, stikstof, verkeer en het verlies van groen. Vanwege het relativiteitsvereiste kunnen de beroepsgronden over geluid, elektromagnetische straling en stikstof niet slagen, omdat die normen kennelijk niet zijn geschreven om de belangen van eiser te beschermen.²⁵ Ook is inmiddels overwogen²⁶ dat de normen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) over daglichttoetreding in een woning (art. 3.81 en 3.82) zijn opgenomen ter bescherming

van de belangen van de bewoner van de te verbouwen woning. Ze strekken niet tot bescherming van de belangen van anderen.

In een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant komen de achterliggende beleidsdoelen van de Ow aan de orde in verband met een ontheffingenstelsel uit de provinciale omgevingsverordening.²⁷ In dit geval is een verzoek van eiseres afgewezen om toepassing te geven aan de in de omgevingsverordening opgenomen hardheidsclausule voor het plaatsen van een bodemwarmtepomp in een grondwaterbeschermingsgebied. Volgens eiseres worden de Ow en de daaraan ten grondslag liggende kernwaarden door het college niet nageleefd. Met de totstandkoming van de Ow zou meer oog zijn ontstaan voor een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, ruimte voor initiatieven van burgers en bedrijven, een balans tussen bescherming en benutting en een gedrags- en cultuurverandering van risicomijdend gedrag naar een afweging op basis van brede waarden. Het bieden van maatwerk, in dit geval door het toestaan van een bodemwarmtepomp, zou passen in die gedachte. Volgens de parlementaire geschiedenis zou niet alleen naar de letter van de Ow moeten worden gekeken, maar ook naar de geest ervan. De voorzieningenrechter gaat hier niet in mee. De omgevingsverordening stelt verboden in waarvan in beginsel niet via een vergunnings- of ontheffingsmogelijkheid kan worden afgeweken. Het doel van de Ow en de daaraan ten grondslag liggende kernwaarden kan er niet toe leiden dat een wettelijk toetsingskader, dat uitgaat van een verbod zonder de mogelijkheid van ontheffing of vergunning, plaats moet maken voor een vrije belangenafweging. Het college was niet bevoegd om de hardheidsclausule toe te passen.

4 Vergunningvrij bouwen

Een volgende jurisprudentielijn die onder de Ow is voortgezet, betreft de rechtspraak over de interpretatie van het begrip ‘bouwwerk’. In de (bijlage bij art. 1.1, eerste lid, onder A van de) Ow is het begrip ‘bouwwerk’ gedefinieerd en daarmee dus gecodificeerd (onder de Wabo was dit niet het geval).²⁸ De definitie van ‘bouwwerk’ onder de Ow is grotendeels gelijk aan de interpretatie van dat begrip in de rechtspraak onder vigeur van de

20 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, M en R 2017/138, m.nt. P. van der Woerd en V.M.Y. van 't Lam; AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolstma; TBR 2017/160, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; JM 2017/110, m.nt. M.H. Blokvoort; JB 2017/143, m.nt. R. Benhadi.

21 Rb. Oost-Brabant 11 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1590, ABRvS 4 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3014, Rb. Zeeland-West-Brabant 1 oktober 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6353 en Rb. Limburg 14 oktober 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:10314.

22 Art. 1:2 lid 3 Awb bepaalt dat ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

23 Rb. Limburg 14 oktober 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:10314.

24 Art. 8:69a Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

25 Rb. Noord-Holland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:6327.

26 Rb. Rotterdam 17 september 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:11621.

27 Rb. Oost-Brabant 21 juli 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:4619.

28 In de bijlage bij art. 1.1 Ow onder A is het begrip ‘bouwwerk’ als volgt gedefinieerd: ‘constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart’.

Wabo.²⁹ In de uitspraak³⁰ zijn volgens verzoeker bepaald de containers niet aan te merken als ‘bouwwerk’. De containers zijn weliswaar een constructie van enige omvang, maar zij zijn niet met de grond verbonden en de containers zijn niet bedoeld om ter plaatse te functioneren. De containers zijn namelijk op dit moment niet geschikt om in te wonen en zijn niet aangesloten op stroom, water en riolering. Daarom zou volgens verzoeker géén sprake zijn van een ‘bouwwerk’ in de zin van de Ow. De voorzieningenrechter denkt er anders over: de container is een ‘bouwwerk’, omdat sprake is van een constructie van enige omvang, die direct steun vindt op de grond en die bedoeld is om ter plaatse te functioneren. Wat het doel of het gebruik van het bouwwerk is, doet niet ter zake voor de vraag of sprake is van een ‘bouwwerk’. De containers kunnen worden gebruikt en zijn geschikt om ter plaatse te functioneren voor enig doel.³¹ De rechtbank Oost-Brabant³² heeft ook een andere uitspraak gedaan over de interpretatie van het begrip ‘bouwwerk’ onder de Ow. Volgens de eiser in die zaak (die een wintertent had geplaatst) is er onder de Ow sprake van een andere definitie van het begrip ‘bouwwerk’ dan onder de Wabo. Voorheen zou de duur van de plaatsing van belang zijn voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een ‘bouwwerk’. Volgens eiser wordt er onder de Ow geen onderscheid gemaakt tussen een tijdelijk en een permanent bouwwerk. De rechtbank is van oordeel dat de definitie van ‘bouwwerk’ uit de Ow aansluit bij de definitie die eerder in de rechtspraak werd gehanteerd. Dit is ook de bedoeling geweest van de wetgever.³³ De duur van de plaatsing is hierbij niet doorslaggevend. Als de constructie bedoeld is om ter plaatse te functioneren en op de grond staat, dan is het een ‘bouwwerk’. In een andere uitspraak³⁴ is ook de zogenoemde ‘31-dagen-jurisprudentie’ (over de plaatsgebondenheid van het object) van vóór de inwerkingtreding van de Ow voortgezet.³⁵

29 Toch zijn er ook een paar kleine veranderingen. In de MvT bij de Ow (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 616) wordt beschreven dat met deze definiëring wordt aangesloten bij de omschrijving die was opgenomen in de Modelbouwverordening van de VNG. Daarmee is verzekerd dat de in tientallen jaren opgebouwde jurisprudentie over dat begrip van toepassing blijft, hetgeen uit oogpunt van rechtszekerheid en voor de uitvoeringspraktijk van grote betekenis is. In de Ow is de definitie van het begrip echter uitgebreid met de zinsnede ‘met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties’. Voor de duidelijkheid is aan de begripsomschrijving toegevoegd dat het moet gaan om bouwwerkgebonden installaties, zoals een rookmelder of een brandmeldinstallatie. Dit betreft installaties die op grond van het Bouwbesluit 2012 in een bouwwerk aanwezig moeten zijn. Niet bedoeld zijn hier installaties die in het gebouw aanwezig zijn in verband met bedrijfsmatige processen, zoals een oven in een bakkerij of de koel- en vriesmeubelen in een supermarkt: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 616.

30 Rb. Midden-Nederland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:336.

31 Zie voor een vergelijkbare uitspraak Rb. Rotterdam 15 oktober 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:12232.

32 Rb. Oost-Brabant 21 maart 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1591.

33 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 616.

34 Rb. Den Haag 16 oktober 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:19651.

35 De jurisprudentie over het antwoord op de vraag hoelang een object moet staan om als bouwwerk te kunnen worden aangemerkt, is casuïstisch van aard en kan niet leiden tot een eenduidig en precies antwoord op die vraag. Uit de rechtspraak volgt dat een object over het algemeen niet plaatsgebonden is als het korter dan 31 dagen op dezelfde plaats staat (Rb. Noord-Hol-

De systematiek van vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten onder de Ow is verspreid over drie verschillende bepalingen (twee in de bruidsschat en een in het Bbl). Vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten zijn deels opgenomen in art. 2.29 Bbl. Daarnaast zijn in de bruidsschat nog twee andere categorieën vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten inzake bouwwerken te vinden, namelijk art. 22.27 en 22.36. Inmiddels heeft de Afdeling³⁶ een uitspraak gedaan over het verschil tussen art. 22.27 en 22.36 van de bruidsschat en daarbij een concrete casus aan de beide artikelen getoetst.³⁷ In de uitspraak wordt het verschil bevestigd tussen de categorie vergunningvrije gevallen van art. 22.27 en die in art. 22.36. Krachtens art. 22.26 van de bruidsschat is het verboden om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten, een gebouwd bouwwerk in stand te houden en te gebruiken (de vergunningplicht). In art. 22.27 van de bruidsschat staan de activiteiten waarvoor deze vergunningplicht niet geldt. Deze activiteiten zijn enkel vergunningvrij als zij in overeenstemming zijn met het omgevingsplan. In art. 22.36 van de bruidsschat zijn activiteiten opgesomd *die in ieder geval* in overeenstemming worden geacht met het omgevingsplan en waarvoor géén vergunningplicht geldt.

5 Omgevingsvergunningverlening

5.1 Procedureel

Een vermeldenswaardige uitspraak over een procedurele kwestie in verband met vergunningverlening werd gedaan door de rechtbank Overijssel³⁸ over de vraag of de gemeenteraad mocht aangeven geen behoefte te hebben een bindend advies af te geven voor het verlenen van een BOPA. De gemeenteraad kan zichzelf voor BOPA-procedures middels een voorafgaand raadsbesluit als adviseur aanwijzen (zie art. 16.15 en 16.15a, onder b, onderdeel 1°, van de Ow). Krachtens art. 16.15b Ow is dit advies van de gemeenteraad bindend.³⁹ Op grond van het raadsbesluit over het adviesrecht moet voor het mogelijk maken van asielopvang in het buitengebied advies worden gevraagd aan de raad. Gelet op de urgentie om

land 28 maart 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:3088, Rb. Midden-Nederland 23 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5803 en Rb. Noord-Holland 29 september 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:8651). Als een object langer dan 31 dagen op dezelfde locatie aanwezig is, betekent dat niet per definitie dat het als bouwwerk moet worden aangemerkt. Dat hangt af van de omstandigheden van het geval en is mede afhankelijk van de planologische inbreuk die met het geplaatste object wordt gemaakt.

36 ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4539, TBR 2025/127, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

37 Eerder deed de rechtbank Limburg een vergelijkbare uitspraak: Rb. Limburg 20 mei 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:4832, r.o. 6.

38 Rb. Overijssel 26 juni 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:4186.

39 Art. 16.15b Ow bepaalt immers dat in een geval als bedoeld in art. 16.15a onder b Ow de bij of krachtens deze wet gestelde regels over het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning of het verlenen of onthouden van instemming met inachtneming van het advies van de gemeenteraad worden toegepast.

voortvarend een duurzame opvanglocatie voor asielzoekers te realiseren, is door de raad aangegeven dat hij in dit geval af zal zien van het geven van een bindend advies. Dit is volgens de voorzieningenrechter niet in strijd met de wet. De raad is immers in de gelegenheid gesteld om bindend advies te geven en heeft daarvan afgezien.⁴⁰

Art. 16.64a, eerste lid, van de Ow schrijft voor dat als het bevoegd gezag naar aanleiding van de vergunningaanvraag van oordeel is dat géén omgevingsvergunning nodig is, dit wordt vermeld in de kennisgeving.⁴¹ Dit artikellid roept als eerste de vraag op wat de reactie van het bevoegd gezag moet zijn op een dergelijke aanvraag voor een niet-noodzakelijke omgevingsvergunning. Uit de rechtspraak⁴² blijkt dat de aanvraag dan moet worden afgewezen (en dus niet buiten behandeling moet worden gelaten). In 2024 zijn ook reeds twee uitspraken gewezen over de toepassing van art. 16.64a Ow.⁴³ Dit jaar is er opnieuw hieromtrent een vermeldenswaardige uitspraak⁴⁴ gedaan. Eisers hebben aan het college gevraagd om ‘een standpunt in te nemen of regulier woongebruik past binnen de huidige planregels’. Het college heeft in een brief laten weten dat permanente bewoning van het gebouw niet vergunningvrij is en dat geen medewerking wordt verleend aan legalisering van bewoning. In de optiek van eisers zou art. 16.64a Ow voorzien in een nieuwe procedure over het aan het college kunnen voorleggen van een dergelijke voorvraag, om zo een appellabel besluit te bewerkstelligen. De rechtbank is het hier niet mee eens. Art. 16.64a, eerste lid, van de Ow biedt géén grondslag om de collegebrief als besluit aan te merken. Art. 16.64a, eerste lid, van de Ow maakt deel uit van ‘§ 16.5.2. Reguliere voorbereidingsprocedure’ in afdeling 16.5 van de Ow ‘de omgevingsvergunning’. In deze paragraaf wordt geregeld wanneer de reguliere voorbereidingsprocedure geldt voor de voorbereiding van omgevingsvergunningen. Gelet op de plek en inhoud van art. 16.64a Ow biedt deze bepaling géén grondslag voor een procedure om *voorafgaand* aan de aanvraag van een omgevingsvergunning een of meer voorvragen aan het college voor te leggen. Art. 16.64a, eerste lid, van de Ow ziet immers enkel toe op de situatie dat reeds een aanvraag is gedaan (in de tekst van het artikellid staat namelijk ‘naar aanleiding van de aanvraag’) en dus niet op de situatie daarvoor.

5.2 OPA voor een bouwactiviteit (niet afwijken)

Onder de Ow is er een knip gemaakt tussen de technische bouwactiviteit en de bouwactiviteit die ziet op ruimtelijke aspecten. Het ruimtelijk deel van de vergun-

ningplicht voor bouwactiviteiten is in de Ow op wetsniveau geschrapt en is als onderdeel van de bruidsschat teruggekeerd in het omgevingsplan.⁴⁵ Daarmee is dus sprake van een OPA (een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten). In art. 22.26 van de bruidsschat is dan weer bepaald dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken.⁴⁶

De vraag of bij een omgevingsvergunning voor een binnenplanse OPA voor de activiteit bouwen (verder: OPA Bouw) sprake is van een limitatief-imperatief toetsingskader (net als onder de Wabo aan de orde was), heeft in 2025 geleid tot divergerende rechtspraak. In art. 5.18, eerste lid, van de Ow jo. art. 22.29 van de bruidsschat jo. art. 8.0a, eerste lid, van het Bkl zijn de beoordelingsregels opgenomen voor een aanvraag voor een OPA Bouw. In art. 8.0a, eerste lid, van het Bkl is bepaald dat voor een OPA Bouw een limitatief-imperatief kader geldt.⁴⁷ Als de aanvraag voldoet aan de beoordelingsregels van art. 22.29 van de bruidsschat,⁴⁸ dan *moet* de aangevraagde vergunning worden verleend. In een aantal rechterlijke uitspraken is inmiddels bevestigd dat er krachtens art. 8.0a, eerste lid, van het Bkl géén ruimte is om bij een OPA Bouw te toetsen aan andere zaken dan hetgeen volgt uit art. 22.29 van de bruidsschat. De rechtbank Midden-Nederland⁴⁹ overwoog bijvoorbeeld dat als het bouwplan voldoet aan de beoordelingsregels voor een OPA Bouw, de omgevingsvergunning krachtens art. 8.0a, eerste lid, van het Bkl *moet* worden verleend. Er is géén ruimte voor een nadere belangenafweging buiten de in art. 22.29 van de bruidsschat opgenomen beoordelingsregels. Art. 22.281 van de bruidsschat brengt op art. 8.0a, eerste lid, van het Bkl echter wel een nuance aan.⁵⁰ De rechtbank Gelderland heeft in een uitspraak van 4 maart 2025⁵¹ die bepaling naar mijn mening ten onrechte in dit geval toegepast. Genoemd artikel biedt

40 Zie voor een andere uitspraak over de vraag of bindend advies van de raad al dan niet nodig was Rb. Den Haag 19 november 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:21656.

41 In de kennisgeving bedoeld in art. 16.64 lid 3 Ow.

42 ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:146, r.o. 2.1, ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:131, r.o. 5.7, JM 2024/67, m.nt. R. Olivier; M en R 2024/46, m.nt. T. Röttscheid en Rb. Midden-Nederland 13 februari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:640.

43 Zie Rb. Midden-Nederland 13 februari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:640 en Rb. Rotterdam 25 juli 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:7447.

44 Rb. Gelderland 8 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7480.

45 Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 71.

46 In art. 22.27 en 22.36 van de bruidsschat zijn uitzonderingen op deze vergunningplicht opgenomen, evenals in art. 2.29 Bbl.

47 Art. 8.0a lid 1 Bkl legt vast dat, voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een OPA, als het gaat om een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten, de omgevingsvergunning wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning.

48 O.a. het voldoen aan de regels uit het omgevingsplan over het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken, welstand en bodemkwaliteit voor een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie.

49 Rb. Midden-Nederland 29 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6497. Zie in dezelfde zin ook Rb. Zeeland-West-Brabant 14 februari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:805 en Rb. Gelderland 17 april 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:2979.

50 Art. 22.281 van de bruidsschat bepaalt dat, voor zover de in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in art. 22.1 lid 1 onder a Ow, gestelde regels over het voor een activiteit als bedoeld in art. 22.280 van de bruidsschat bij omgevingsvergunning afwijken van regels in dat tijdelijke deel de verplichting bevatten om als de activiteit niet in strijd is met die regels de omgevingsvergunning te verlenen, deze verplichting wordt gelezen als een *bevoegdheid*.

51 Rb. Gelderland 4 maart 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1700.

tot het moment dat een nieuw omgevingsplan wordt vastgesteld alsnog beleidsvrijheid (in afwijking van de regeling van art. 8.0a, eerste lid, van het Bkl, dat een limitatief-imperatief beoordelingskader bevat) bij de toepassing van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid die is geregeld in het tijdelijk deel van het omgevingsplan dat bestaat uit een bestemmingsplan. Dit is ook een binnenplanse OPA.⁵² In de casus van de uitspraak van de rechtbank Gelderland is een omgevingsvergunning afgegeven voor een OPA Bouw op basis van de beoordelingsregels in art. 22.29 van de bruidsschat voor het plaatsen van een geluidsscherm. De hoogte van het geluidsscherm voldeed aan de bouwregels van het omgevingsplan en het welstandsadvies heeft positief uitgesproken. Volgens het college is er dus sprake van een *gebonden* bevoegdheid. De omgevingsvergunning *moet* daarom worden verleend als wordt voldaan aan de in het omgevingsplan gestelde regels over bouwen en aan de redelijke eisen van welstand. Daarom heeft géén belangenafweging plaatsgevonden en is ook niet getoetst aan ETFAL. Volgens de rechtbank volgt echter uit art. 22.281 van de bruidsschat dat bij de beoordeling van deze aanvraag OPA Bouw toch wél moet worden beoordeeld of wordt voldaan aan ETFAL. De bezwaargronden die verzoekers hebben aangevoerd, die in de kern gaan over hun bedrijfsbelangen en de ruimtelijke gevolgen van het plaatsen van het geluidsscherm, zullen daar volgens de rechtbank ook bij moeten worden betrokken.

Op basis van art. 5.18, eerste lid, van de Ow jo. art. 8.0a, eerste lid, van het Bkl jo. art. 22.29 van de bruidsschat geldt wel degelijk een limitatief-imperatief stelsel van verleningsgronden. Art. 22.281 van de bruidsschat heeft niet altijd gelding bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning voor een OPA. Wordt géén gebruik gemaakt van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid bij het verlenen van een OPA voor een bouwactiviteit, dan is die bepaling niet relevant. De kop boven art. 22.281 van de bruidsschat, alsmede de tekst van het wetsartikel zelf, geeft aan dat het gaat over ‘*afwijking* van regels van het tijdelijke deel van het omgevingsplan’. Ook art. 22.280 van de bruidsschat, waar in art. 22.281 naar wordt verwezen, ziet op het binnenplans afwijken. Bij het verlenen van een OPA Bouw die past binnen het omgevingsplan is er géén sprake van het afwijken van het omgevingsplan. Dan is de hoofdregel dat art. 8.0a, eerste lid, van het Bkl een gebonden bevoegdheid betreft.⁵³ Ten aanzien van deze gebonden bevoegdheid is overigens nog wel een nuance te plaatsen. In de parlementaire geschiedenis⁵⁴ is beschreven dat de opzet van art. 8.0a, eerste lid, van het Bkl onverlet laat dat de beoordelingsregels in meer of mindere mate beslissingsruimte kun-

nen geven aan het bevoegd gezag. In eventuele afweingsruimte moet in het omgevingsplan zelf zijn voorzien. De gemeenteraad zal in het nieuwe omgevingsplan dus moeten zorgen (indien hij dat wil) dat de beoordelingsregels voldoende afweingsruimte bevatten. Naarmate de beslissingsruimte van die omgevingsplanregels groter is, beperkt dat vanzelfsprekend het imperatieve karakter en ontstaat binnen de beoordelingsregels van het omgevingsplan de ruimte voor een afweging per afzonderlijke OPA. Uiteindelijk zijn er in de loop van 2025⁵⁵ nog andere uitspraken gedaan die alsnog bevestigen dat er bij de OPA Bouw (art. 22.29 van de bruidsschat jo. art. 8.0a, eerste lid, van het Bkl) wél sprake is van een limitatief-imperatief toetsingskader en géén ruimte bestaat voor een belangenafweging in het kader van ETFAL.

Vermeldenswaardig inzake de OPA Bouw is ook een uitspraak⁵⁶ waaruit volgt dat bij art. 22.29, eerste lid, onder a, van de bruidsschat niet alleen wordt getoetst aan de bouwregels uit het omgevingsplan, maar ook aan de *gebruiksregels*. Op grond van de aanhef van art. 22.29, eerste lid, van de bruidsschat heeft een verleende omgevingsvergunning niet alleen betrekking op de bouw, maar ook op het gebruik conform de bestemming. Aan de ingebruikname is inherent dat aan alle voorwaarden uit het omgevingsplan wordt voldaan, waaronder de geluidsvoorschriften.

5.3 OPA binnenplans afwijken

Over de toepassing van art. 22.281 van de bruidsschat, als gebruik wordt gemaakt van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid,⁵⁷ handelt bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 16 april 2025.⁵⁸ Bij de binnenplanse OPA (toepassing binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) volgt uit art. 22.281 van de bruidsschat dat sprake is van een bevoegdheid. Daarmee wordt bedoeld op een bevoegdheid met beleidsruimte. Net als het gehele omgevingsplan moet de bevoegdheid worden toegepast met het oog op een ETFAL, zo blijkt uit de jurisprudentie.⁵⁹

Een interessant vraagstuk is ook het volgende. Als een aanvraag is ingediend voor een binnenplanse OPA, en de activiteit niet voldoet aan de beoordelingsregels uit het omgevingsplan en er geen gebruik kan worden gemaakt van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid, is de vraag of de aanvraag dan moet worden geweigerd of dat moet worden ‘doorgetoetst’ of toestemming voor de activiteit wel met een BOPA kan worden verleend.⁶⁰ De

52 Zie over art. 22.281 van de bruidsschat ook de volgende Afdelingsuitspraken: ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183 en ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3003.

53 In de uitspraak Rb. Midden-Nederland 5 september 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5845 is in r.o. 12 expliciet bevestigd dat sprake is van een gebonden beschikking, waarbij het college geen ruimte heeft om (ruimtelijke) belangen af te wegen.

54 Stb. 2020, 400, p. 1612.

55 Rb. Gelderland 17 april 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:2979, Rb. Limburg 6 juni 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:5299, Rb. Midden-Nederland 5 september 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5845 en Rb. Midden-Nederland 30 oktober 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5841.

56 Rb. Zeeland-West-Brabant 27 juni 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3924.

57 Uit bestemmingsplannen die zijn opgegaan in het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

58 Rb. Rotterdam 16 april 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:4689.

59 ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183, r.o. 16.5.

60 Art. 8.0a lid 1 Bkl bepaalt hieromtrent dat, voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een OPA, als het gaat om een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verbo-

wetgever beschrijft in de memorie van toelichting bij de Iw Ow⁶¹ dat als een vergunning wordt gevraagd voor een OPA, het bevoegd gezag eerst zal nagaan of de activiteit met toepassing van binnenplanse beoordelingsregels kan worden vergund. Wanneer de vergunning op grond van deze beoordelingsregels niet kan worden geweigerd, dan *moet* de vergunning worden verleend. Deze kant van het stelsel werkt limitatief-imperatief. Buiten het gelimiteerde stelsel van beoordelingsregels in het omgevingsplan kunnen géén andere gronden worden aangevoerd om de vergunning te weigeren.⁶² De andere kant van het stelsel werkt anders. Wanneer de activiteit op grond van de binnenplanse beoordelingsregels niet aanvaardbaar is te achten, kan de vergunning op grond van die enkele reden niet worden geweigerd. Als de vergunning op grond van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels niet kan worden verleend, moet dus de mogelijkheid worden gezien of de aangevraagde activiteit met het oog op ETFAL toch aanvaardbaar is te achten. Als de activiteit daarnaast niet in strijd is met instructieregels⁶³ en instructies die het Rijk en de provincie voor het omgevingsplan hebben gesteld, kan de vergunning toch worden verleend. In dat geval is immers nog altijd sprake van een aanvraag voor een in art. 5.1, eerste lid, onder a, van de Ow vergunningplichtig gemaakte OPA, maar dan is een BOPA aan de orde.⁶⁴ In de rechtspraak⁶⁵ is aan dit voorgaande inmiddels toepassing gegeven. Het college heeft de aanvraag voor de OPA (voor het onder andere bouwen van vlonders) getoetst aan art. 22.29, eerste lid, van de bruidsschat. Het project is in strijd met het omgevingsplan en dat biedt géén mogelijkheid tot afwijking. Het college heeft besloten van het omgevingsplan af te wijken via een BOPA (art. 8.0a, tweede lid, van het Bkl).

5.4 De gemeentelijke verordening in relatie tot de OPA

Een voor de gemeentelijke praktijk belangrijk artikel uit de Ow is art. 22.8. Hierin wordt bepaald dat, voor zover op grond van een bepaling in een gemeentelijke verordening⁶⁶ een vergunning of ontheffing is vereist voor

een geval waarin regels over de fysieke leefomgeving op grond van art. 2.7, eerste lid, van de Ow alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, een zodanige bepaling geldt als een verbod om zonder omgevingsvergunning een OPA te verrichten als bedoeld in art. 5.1, eerste lid, onder a, van de Ow.

De rechtbank Zeeland-West-Brabant⁶⁷ heeft een interessante uitspraak gedaan over het toetsingskader van art. 22.8 Ow. Eiser voerde aan dat sinds de inwerkingtreding van de Ow een andere toets zou gelden voor het verlenen van een inritvergunning op basis van de algemene plaatselijke verordening (APV), waarin ook ruimte zou zijn voor een redelijke belangenafweging. De rechtbank is het hier niet mee eens en oordeelt dat het toetsingskader, gelet op het overgangsrecht zoals opgenomen in art. 22.8 Ow, niet is veranderd. In een uitspraak van de rechtbank Overijssel⁶⁸ was de vraag aan de orde of een meldingenstelsel voor het aanleggen van een uitweg uit de APV al dan niet onder het toepassingsbereik van art. 22.8 Ow valt. Deze activiteit is niet gebonden aan een in een gemeentelijke verordening opgenomen *vergunningplicht*, zoals genoemd in art. 22.8 Ow, en gelet op de redactie van art. 22.8 Ow is de APV niet van rechtswege onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Een omgevingsvergunning ex art. 5.1, eerste lid, onder a jo. art. 22.8 Ow was dus niet noodzakelijk.

5.5 In het oog springende BOPA-jurisprudentie

Over de BOPA⁶⁹ zijn inmiddels al 64 rechterlijke uitspraken gepubliceerd (waarvan 13 uitspraken⁷⁰ ook al bodemzaken betroffen). Vermeldenswaardig voor deze bijdrage is bijvoorbeeld een uitspraak over de vraag wanneer een BOPA van *provinciaal belang* is en Gedeputeerde Staten (GS) dan het bevoegd gezag zijn in plaats van het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W of het college).⁷¹ In de uitspraak⁷² die daarop zag, ging het over het legaliseren van een voetpad binnen het Na-

den deze zonder omgevingsvergunning te verrichten, de omgevingsvergunning wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning.

61 Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 65.

62 Op deze regel wordt in art. 22.281 van de bruidsschat gedurende de transitiefase overigens een uitzondering gemaakt.

63 De uitspraak Rb. Midden-Nederland 7 mei 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2204 is een voorbeeld van een weigering van een BOPA-aanvraag vanwege strijdigheid met instructieregels uit de provinciale omgevingsverordening.

64 Zie in dezelfde zin ook de NvT bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet: Stb. 2020, 400, p. 1613.

65 Rb. Rotterdam 3 juni 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1626. Zie in dezelfde zin ook Rb. Midden-Nederland 7 mei 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2204.

66 Art. 22.4 Ow regelt dat de gemeenteraad uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip ter uitvoering van art. 2.4 Ow de in art. 2.7 lid 1 Ow bedoelde regels opneemt in het omgevingsplan. Bij koninklijk besluit is vastgesteld dat gemeenten uiterlijk op 1 januari 2032 een omgevingsplan vastgesteld moeten hebben (Stb. 2023, 267). Vanaf dat tijdstip worden regels over de fysieke leefomgeving waarvoor dat op grond van art. 2.7 lid 1 Ow is bepaald, alleen nog in het omgevingsplan opgenomen. Art. 2.7

Ow is nader uitgewerkt in art. 2.1 lid 1 Ob, waarin is aangewezen dat regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen.

67 Rb. Zeeland-West-Brabant 25 september 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6428.

68 Rb. Overijssel 17 november 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:6667.

69 Verwezen wordt in dit verband naar: Y. Schönfeld, Anderhalf jaar BOPA-jurisprudentie, PRO 2025/139 (hierna: Schönfeld 2025a), waar de belangrijkste BOPA-rechtspraak tot juli 2025 wordt besproken.

70 Rb. Zeeland-West-Brabant 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:282, Rb. Noord-Nederland 25 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:692, Rb. Rotterdam 16 april 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:4689, Rb. Noord-Holland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:6327, Rb. Zeeland-West-Brabant 12 juni 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3708, Rb. Overijssel 17 juli 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:4776, Rb. Rotterdam 13 juni 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:10062, Rb. Amsterdam 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:6393, Rb. Gelderland 18 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7749, Rb. Oost-Brabant 19 september 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5801, Rb. Zeeland-West-Brabant 5 september 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6636, Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6283 en Rb. Amsterdam 30 september 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:7372.

71 B&W is als hoofdregel bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning: zie art. 5.8 Ow. In art. 5.10 lid 1 onder a Ow en art. 4.6 lid 1 onder a Ob staat echter dat GS beslissen op een aanvraag voor een OPA van provinciaal belang.

72 Rb. Zeeland-West-Brabant 12 juni 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3708.

tuur Netwerk Brabant (NNB). Het begrip provinciaal belang is volgens de wetgever⁷³ niet nader ingevuld in de Ow. Het bestuursorgaan moet zelf motiveren of sprake is van een provinciaal belang, waarbij art. 2.3 Ow⁷⁴ in acht moet worden genomen.⁷⁵ Of een bepaald onderwerp of project als van provinciaal belang kan worden aangemerkt, is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Het begrip provinciaal belang kan naar tijd en plaats verschillen.⁷⁶ Om deze reden geeft het Omgevingsbesluit (Ob) ook geen definitie van provinciaal belang en moet provinciaal belang bij voorkeur blijken uit op provinciaal niveau vastgestelde beleidsstukken en visies. Of sprake is van een provinciaal belang is dus een afweging die ligt bij het bestuursorgaan. In dit geval oordeelde de rechter dat géén provinciaal belang aan de orde was. Het gaat om een relatief klein pad dat er ligt sinds 2008, aan de rand van het NNB en in de bufferzone. Daarnaast blijkt uit het advies van de ecooloog dat het behouden van het voetpad niet zorgt voor verstoring van de natuur, omdat het voetpad in de bufferzone aan de zijde van de wijk ligt, het relatief smal is en alleen kan worden gebruikt door voetgangers en fietsers.

Interessant is ook dat de Wabo-rechtspraak dat stukken als gewaarmerkte tekeningen deel uitmaken van het BOPA-besluit (als dit is bepaald in het dictum) onder de Ow is voortgezet.⁷⁷ Het is de vergunninghouder dan niet toegestaan om van die tekeningen af te wijken zonder voorafgaande schriftelijke toetsing door en toestemming van het college en dus een wijziging van de BOPA. Ook is in de jurisprudentie⁷⁸ ingegaan op de structuur van een BOPA-besluit en wat een logische plek is voor het opnemen van vergunningvoorschriften. Het college heeft aan het BOPA-besluit voorschriften verbonden over de afvoer en berging van huishoudelijk afvalwater en regenwater. Deze voorschriften staan – op een niet ongebruikelijke plek – achter de omgevingsvergunning onder het kopje ‘voorschriften en aandachtspunten’. Dit is gebruikelijk en niet onzorgvuldig.

De meeste BOPA-jurisprudentie ging over besluiten tot verlening van de aangevraagde BOPA. In 2025 is er inmiddels ook al een aantal uitspraken⁷⁹ gedaan over be-

sluiten tot *weigering* van de BOPA-aanvraag vanwege het niet voldoen aan het ETFAL-criterium.⁸⁰ Ik heb in mijn bijdrage voor dit tijdschrift in 2024 al gewezen op de in dit kader belangwekkende uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant,⁸¹ waarbij is geoordeeld dat bij een BOPA een *actievere beoordeling* van het bevoegd gezag wordt vereist dan aan de orde was bij een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan op grond van de Wabo. Dit jaar heeft deze jurisprudentielijn een vervolg gekregen in een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant⁸² over een in eerste instantie verleende BOPA, die vervolgens in bezwaar alsnog is geweigerd. De tekortkomingen bij het BOPA-besluit, waar de bezwaarschriftencommissie op heeft gewezen (ten gevolge waarvan bij de beslissing op bezwaar de BOPA alsnog is geweigerd), hadden moeten leiden tot een houding van het college om die gebreken zo mogelijk te herstellen. Het Bkl verwacht immers een *actievere beoordeling* van het bevoegd gezag. Dat geldt ook in de bezwaarfase. Vóór de inwerkingtreding van de Ow was vaste jurisprudentie⁸³ dat het college gerechtigd en soms zelfs verplicht is om de aanvrager in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag zodanig te wijzigen of aan te vullen dat geconstateerde beletselen voor het verlenen van de vergunning worden weggenomen. Deze jurisprudentie geldt onder de Ow onverkort. Daarbij gaat het om wijzigingen van ondergeschikte aard, waarvoor geen nieuwe aanvraag is vereist. Het college heeft tot het advies van de commissie steeds gesteld dat met het verlenen van de BOPA werd voldaan aan ETFAL. Als gevolg van het advies van de commissie, waarin een aantal tekortkomingen in de omgevingsvergunning naar voren kwam, is het college opeens van oordeel dat het verlenen van de BOPA niet meer mogelijk is en heeft de BOPA herroepen. Daartegenover staat dat het college op de zitting bij de rechtbank heeft uitgesproken in beginsel nog steeds positief te staan tegenover het vergunnen van de ontwikkeling op deze locatie. Ik merk hierover op dat de jurisprudentie⁸⁴ over de *actievere beoordeling* door het bevoegd gezag hier wordt opgerekt. In eerdere uitspraken over deze actievere beoordeling leek het erop dat dit enkel de toets betrof aan instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Bkl.

Er is inmiddels al een hele waslijst aan uitspraken voorradig over wat bij een BOPA moet worden afgewogen bij het ETFAL-criterium.⁸⁵ Interessant is dus ook wat géén rol mag spelen bij de ETFAL-beoordeling. In een uit-

73 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 399 en 481.

74 Art. 2.3 lid 2 Ow bepaalt dat een bestuursorgaan van een provincie een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uitoefent als dat nodig is met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

75 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 399 en 481.

76 Stb. 2023, 290, p. 273.

77 Rb. Noord-Holland 16 oktober 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:11882.

78 Rb. Noord-Holland 16 oktober 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:11882.

79 Rb. Limburg 20 mei 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:5129 en Rb. Midden-Nederland 7 mei 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2204. In laatstgenoemde uitspraak oordeelde de rechtbank dat het college terecht de BOPA-aanvraag voor het in strijd met het omgevingsplan vergroten van het paardenkraamhotel mocht weigeren. De rechtbank vindt het niet onredelijk dat het college het belang van het behoud van een open landschap en de natuurwaarden en zijn wettelijke taak om zich bij het verlenen van een omge-

vingsvergunning voor een BOPA te houden aan de instructieregels van de provincie over een omgevingsplan zwaarder heeft laten wegen dan het belang van eiseres bij het mogen vergroten van het paardenkraamhotel.

80 Rb. Rotterdam 19 augustus 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:10062.

81 Rb. Oost-Brabant 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5114.

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

83 ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3682, JB 2023/206, m.nt. S. Schuite.

84 Rb. Oost-Brabant 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5114 en Rb. Noord-Nederland 4 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1419.

85 Zie voor een overzicht Schönfeld 2025a, p. 9-22.

spraak van de rechtbank Oost-Brabant⁸⁶ werd enerzijds geoordeeld dat sociale veiligheid en overlast aspecten zijn die het college moet betrekken bij de ETFAL-beoordeling (in dit geval ging het om de opvang van Oekraïense vluchtelingen). De nieuwe functie, waarbij een grote groep mensen gaat wonen in het centrum op een plek waar wonen eerst niet was toegelaten, heeft een effect op de fysieke leefomgeving dat zal moeten worden beoordeeld. Anderzijds was de rechtbank van oordeel dat de manier waarop groepen mensen integreren in de lokale gemeenschap géén aspect is dat een rol speelt bij de ETFAL-toetsing. Het maakt niet uit of daar Oekraïense vluchtelingen, statushouders, expats, Brabantse dorpelingen of mensen uit de Randstad wonen. Het maakt evenmin uit of deze mensen Nederlands, Engels of Oekraïens spreken. Beoordeeld dient alleen te worden wat de gevolgen zijn van de toevoeging van een grote woonlocatie in het centrum. In het besluit zijn voldoende waarborgen opgenomen om te zorgen dat de eventuele gevolgen voor de sociale veiligheid van de omgeving beperkt blijven tot een aanvaardbaar niveau (de vergunninghouder moet namelijk een toezicht- en veiligheidsplan indienen).

Een voor de praktijk erg relevante BOPA-uitspraak⁸⁷ handelde over de relatie tussen de BOPA en een wellicht ook benodigde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-⁸⁸ dan wel flora- en fauna-activiteit.⁸⁹ Dit bezien in het licht van het onder de Ow vervallen van de onlosmakelijke samenhang.⁹⁰ De rechtbank benadrukt dat het aan de aanvrager is om te bepalen wat wel en niet gelijktijdig met de BOPA wordt aangevraagd.⁹¹ De Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit zijn nog niet bij GS aangevraagd. In principe vallen deze activiteiten buiten de reikwijdte van de nu verleende BOPA. Desondanks moet het college bij de ETFAL-toetsing wél motiveren waarom deze twee activiteiten niet op voorhand de uitvoering van de aangevraagde BOPA onmogelijk maken. Dit is de zogenoemde *uitvoerbaarheidstoets*. Afhankelijk van de aard van het project en de impact daarvan op de fysieke leefomgeving kan het bij deze uitvoerbaarheidstoets nodig zijn om een quickscan uit te (laten) voeren.⁹² De uitvoerbaarheidstoets gaat echter niet zo ver dat bij alle BOPA's een quickscan nodig is. In voorkomende gevallen kan in het kader van de uitvoerbaarheidstoets ook volstaan worden met een kwalitatieve

ve beoordeling (een vergelijking van de oude en nieuwe situatie) voor deze aspecten.⁹³

In het verlengde hiervan ligt een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 2 september 2025,⁹⁴ waarin wordt benadrukt dat het aan de aanvrager is om te bepalen wat hij wel en niet gelijktijdig met de BOPA aanvraagt. De Natura 2000-activiteit valt in principe dus buiten de reikwijdte van de BOPA. Toch moet bij de beoordeling van ETFAL wel worden gemotiveerd waarom deze activiteit niet op voorhand de uitvoering van de BOPA onmogelijk maakt (de uitvoerbaarheidstoets). Uit de ruimtelijke onderbouwing en de AERIUS-berekeningen bij de vergunningaanvraag blijkt dat de aanleg en het gebruik van de 35 woningen niet zullen leiden tot stikstofdepositie op het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied. Reeds daarom is er geen vergunning nodig voor een Natura 2000-activiteit en is de BOPA 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 uitvoerbaarheidstoets te ver om de AERIUS-berekeningen uitgebreid te beoordelen. B&W mag in het kader van de uitvoerbaarheidstoets, als AERIUS-berekeningen zijn uitgevoerd, in principe van de juistheid daarvan uitgaan, tenzij eenvoudig zonder onderzoek is vast te stellen dat deze (evident) onjuist zijn. Anders zou dit tot gevolg hebben dat B&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. Verzoekers hebben nog steeds rechtsbeschermingsmogelijkheden om de juistheid van de AERIUS-berekeningen aan te vechten. Zij kunnen bij GS een handhavingsverzoek indienen als er toch sprake zou zijn van vergunningplichtige stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.⁹⁵

86 Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6283.

87 Rb. Gelderland 9 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3574.

88 Art. 5.1 lid 1 onder e Ow.

89 Art. 5.1 lid 2 onder g Ow.

90 In art. 2.7 lid 1 Wabo was bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning er zorg voor draagt dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project. Zie nu art. 5.7 lid 1 Ow.

91 Zie in dezelfde zin ook Rb. Zeeland-West-Brabant 5 september 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6636.

92 Zie voor een vergelijkbare uitspraak Rb. Noord-Holland 16 oktober 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:11882.

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

94 Rb. Gelderland 2 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7393.

95 Zie ten aanzien van dit thema ook nog de uitspraak Rb. Oost-Brabant 19 september 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5801.

5.6 Technische bouwactiviteit

Over de vraag of aspecten die te maken hebben met de technische bouwactiviteit⁹⁶ aan de orde kunnen komen in het kader van de ETFAL-toetsing is de jurisprudentie nog niet geheel uitgekristalliseerd. Enerzijds volgt uit de rechtspraak⁹⁷ dat zaken die betrekking hebben op de bouwtechnische vergunning niet aan bod komen bij de ETFAL-beoordeling. In het BOPA-besluit is aangegeven dat de effecten van het bouwplan op de grondwaterstand zijn beoordeeld en akkoord bevonden. De voorzieningenrechter ziet in de vrees van verzoekers voor verzakking en optrekkend vocht onvoldoende reden om te oordelen dat het BOPA-besluit in bezwaar geen stand zal houden. Van belang is dat voor de technische aspecten van de bouw een aparte technische vergunning is verleend, die bij de BOPA niet ter beoordeling voorligt. Uit een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant⁹⁸ blijkt echter dat een verleende BOPA voor de realisatie van een opvanglocatie voor Oekraïense vluchtelingen mogelijk niet uitvoerbaar is omdat het college heeft getoetst aan de technische eisen voor bruikbaarheid, duurzaamheid en gezondheid in het Bbl voor een logiesfunctie, terwijl een opvanglocatie moet voldoen aan de eisen voor een woonfunctie. Zonder toereikende omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit kan het gebouw niet worden gebruikt voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen (waar het BOPA-besluit voor is verleend). De voorzieningenrechter kan niet op voorhand uitsluiten dat het beschermingsregime voor een woonfunctie voor kamergewijze verhuur in het Bbl in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van de voorziene ontwikkeling in de BOPA.

Vermeldenswaardig is dat de aannemelijkheidstoets die onder het oude recht⁹⁹ gold bij de vraag of aan de beoordelingsregels voor de technische bouwactiviteit wordt voldaan, wordt voortgezet onder de Ow en het Bkl (art. 8.3b).¹⁰⁰ De toets die moet worden uitgevoerd bij de vraag of aan de voorwaarden met betrekking tot de technische bouwkwaliteit van bouwwerken uit het Bbl wordt voldaan, betreft een *aannemelijkheidstoets*. Daarbij is sprake van beoordelingsruimte. Dit betekent dat niet hoeft te worden aangetoond dat daadwerkelijk is voldaan aan de voorwaarden met betrekking tot de technische bouwkwaliteit uit het Bbl. Ten slotte wordt erop gewezen dat bij de aannemelijkheidstoetsing van een bouwplan in verband met de technische bouwactiviteit het bevoegd gezag niet gehouden is om aan te geven aan welke artikelen is getoetst.¹⁰¹ Het college is niet gehouden een artikelsgewijze toetsing aan het Bbl te verrich-

ten. Het is aan eisers om aan te geven op welke onderdelen zij betwijfelen dat wordt voldaan aan het Bbl.

5.7 Milieubelastende activiteiten

Onder de Ow is het inrichtingenbegrip¹⁰² zoals dat onder de Wabo en de Wet milieubeheer (Wm) werd gehanteerd, komen te vervallen en is de nieuwe term ‘milieubelastende activiteit’¹⁰³ (MBA) gemunt.¹⁰⁴ Er is inmiddels al een uitspraak¹⁰⁵ voorhanden over dat een bepaalde activiteit géén MBA is (het exploiteren van een recreatiepark is niet aangewezen als MBA).

In 2025 is ook al de eerste uitspraak gewezen over de vraag of een MBA al dan niet functioneel ondersteunend is aan de MBA die als kernactiviteit is aan te merken. In de systematiek van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) omvat de aanwijzing van een MBA vaak ook andere MBA’s die op dezelfde locatie worden verricht, die dat aanleggen en dat exploiteren *functioneel ondersteunen*. Deze functioneel ondersteunende activiteiten (FOA) staan volgens de wetgever¹⁰⁶ in brede zin ten dienste van de kernactiviteit en zouden er zonder de kernactiviteit waarschijnlijk niet zijn. De aanwijzing sluit aan bij het gezichtspunt van degene die de activiteit verricht. Die ziet deze functioneel ondersteunende ‘andere activiteiten’ als vanzelfsprekend onderdeel van zijn activiteit. In de nota van toelichting bij het Bal wordt als voorbeeld genoemd technische ondersteuning van de kernactiviteit, facilitaire voorzieningen zoals een administratiekantoor, een bezoekersfaciliteit of showroom die er niet waren geweest zonder de kernactiviteit.¹⁰⁷ De kernactiviteit vormt samen met de FOA de aangewezen MBA. De voorbeelden die de regelgever in de nota van toelichting noemt, zijn erg voor de hand liggend. In de uitvoeringspraktijk kunnen meer complexe situaties aan de orde zijn voor wat betreft de vraag of er sprake is van een FOA bij een kernactiviteit-MBA.

Over die vraag handelde een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 22 januari 2025.¹⁰⁸ Hier was een handhavingsbesluit genomen vanwege het overtreden van art. 5.1, tweede lid, onder b, van de Ow jo. art. 3.153 Bal, omdat er op het bedrijfsterrein van eiser metaal-schroot is aangetroffen dat niet afkomstig was van autodemontage (de kernactiviteit in par. 3.5.1 van het Bal). Op grond van art. 3.152, eerste lid, van het Bal is het demonteren van autowrakken een vergunningplichtige

96 Zoals bedoeld in art. 5.1 lid 2 onder a Ow.

97 Rb. Noord-Holland 28 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4592.

98 Rb. Oost-Brabant 28 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3066 (tussenuitspraak) en Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6283 (einduitspraak).

99 Op grond van de Wabo en het Bouwbesluit 2012. Zie bijv. ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:407 en ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4197.

100 Rb. Gelderland 17 april 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:2979. Zie in dezelfde zin ook Rb. Oost-Brabant 28 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3066.

101 Rb. Oost-Brabant 28 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3066.

102 De definitie van ‘inrichting’ in art. 1.1 lid 1 Wm was als volgt: ‘elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht’. In art. 1.1 Wabo werd deze definitie van ‘inrichting’ van overeenkomstige toepassing verklaard.

103 De bijlage bij art. 1.1 Ow definieert een MBA als: ‘activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit’.

104 Zie voor meer informatie over het vervallen van het inrichtingenbegrip onder de Ow Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 154-155 en 485.

105 Rb. Oost-Brabant 3 juni 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3097.

106 Stb. 2018, 293, p. 616-617 en 620 (NvT bij het Bal).

107 Stb. 2018, 293, p. 616-617 en 620 (NvT bij het Bal).

108 Rb. Noord-Holland 22 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:533, JM 2025/41, m.nt. T. van der Meulen.

MBA als bedoeld in art. 5.1, tweede lid, onder b, van de Ow. In het tweede lid wordt die activiteit uitgebreid met activiteiten die het demonteren functioneel ondersteunen (FOA).¹⁰⁹ Krachtens art. 3.153 Bal geldt het verbod om zonder omgevingsvergunning een MBA te verrichten voor de MBA als bedoeld in art. 3.152 Bal, voor zover het gaat om het opslaan van metaalschroot of autowrakken. Hieruit volgt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning in het kader van het demonteren van autowrakken metaalschroot op te slaan. Het gaat bij de hier bedoelde opslag uitsluitend over schroot dat afkomstig is van autowrakken die zijn gedemonteerd en niet om schroot dat op andere wijze is ontstaan. De opslag van metaalschroot was in dit geval niet afkomstig van autowrakken. De rechtbank stelt vast dat het aanwezige metaalschroot niet afkomstig is uit of verband houdt met autodemontage en daarom niet begrepen is onder de MBA in de zin van art. 3.152 Bal. Er is dus ook géén sprake van een FOA.

In een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant¹¹⁰ is voor het eerst bevestigd dat de aanwijzing van een MBA van een complex bedrijf, zoals bedoeld in afdeling 3.3 van het Bal, het *hele bedrijf* omvat.¹¹¹ In de nota van toelichting bij het Bal¹¹² merkte de regelgever hieromtrent het volgende op:

‘In afdeling 3.3 Bal zijn vergunningplichten opgenomen voor de MBA’s die complexe bedrijven verrichten. Deze vergunningplichten zijn zodanig vormgegeven dat een bedrijf dat deze activiteiten verricht in de meeste gevallen *in zijn geheel* vergunningplichtig is (...). In de meeste gevallen komt als gevolg daarvan ook deze vergunningplicht overeen met de feitelijke begrenzing van de bedrijven waar het om gaat, en ook met het begrip “inrichting” uit de Wabo. Alleen wanneer het bedrijf een activiteit uit zou voeren, die géén onderdeel is van de IPPC-installatie en deze ook niet functioneel ondersteunt [géén FOA; YS], zou deze activiteit (die in feite ook door een ander bedrijf op dezelfde locatie zou kunnen worden uitgevoerd) buiten de vergunningplicht van het complexe bedrijf vallen.’¹¹³

Desalniettemin zou ook een dergelijke activiteit binnen de ‘eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag’-regeling

van GS¹¹⁴ vallen, indien deze wordt verricht binnen de aangegeven omgrenzing van de Seveso-inrichting, IPPC-installatie of andere milieubelastende installatie.¹¹⁵

Door de rechtbank Oost-Brabant¹¹⁶ is een uitspraak gedaan over het verplicht actualiseren van voorschriften van een omgevingsvergunning voor een MBA vanwege de ‘ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu’. Art. 8.99, eerste lid, onder b, van het Bkl bepaalt namelijk dat het bevoegd gezag de vergunningvoorschriften wijzigt als door toepassing van art. 5.38, eerste lid, van de Ow¹¹⁷ blijkt dat de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moet worden ingeperkt. Volgens de rechtbank bevat art. 8.99, eerste lid, van het Bkl¹¹⁸ een dwingende verplichting. In art. 8.99, derde lid, van het Bkl is vastgelegd dat in ieder geval sprake is van ontwikkelingen als de door de activiteit veroorzaakte milieuverontreiniging zodanig is dat de emissiegrenswaarden die in de aan de vergunning verbonden voorschriften zijn opgenomen, moeten worden gewijzigd, of dat in die voorschriften nieuwe emissiegrenswaarden moeten worden opgenomen. Onder de Wabo was een soortgelijke verplichting opgenomen. Onder ‘de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu’ kan ook de ontwikkeling van de kennis over de kwaliteit van het milieu worden begrepen. Nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van een bedrijf kan daarmee een grondslag vormen voor een ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning van dat bedrijf. Art. 8.99, eerste lid, onder b, van het Bkl is niet maar voor één uitleg vatbaar. Het begrip ‘ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu’ is een breed begrip. Er is ruimte om te bepalen hoe de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu moet worden vastgesteld en aan de hand van welke inzichten. Niet uitgesloten is dat een handeling eerst niet als schadelijk voor het milieu wordt beschouwd en later wel. Bovendien wordt dat begrip in art. 8.99, derde lid, van het Bkl, in tegenstelling tot art. 2.31, eerste lid, onder b, van de Wabo, verder verduidelijkt en is het niet limitatief, gelet op het gebruik van de woorden ‘in ieder geval’. De rechtbank ziet niet in dat het college eerst met algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet aantonen dat de lozing tot een zodanige milieuverontreiniging kan leiden dat nieuwe emissiegrenswaarden in de omgevingsvergunning moeten worden opgenomen. Daarnaast is het college niet pas verplicht tot het wijzi-

109 Art. 3.152 lid 2 Bal bepaalt dat de aanwijzing als MBA ook andere milieubelastende activiteiten omvat die worden verricht op dezelfde locatie, die dat demonteren functioneel ondersteunen.

110 Rb. Oost-Brabant 13 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5108.

111 Het ging hier om grootschalige mestverwerking. Art. 3.90 lid 1 Bal bepaalt dat als MBA wordt aangewezen het exploiteren van een andere milieubelastende installatie voor het behandelen van meer dan 25.000 m³ dierlijke meststoffen per jaar op een *andere locatie dan de locatie van productie*. Art. 3.90 lid 2 Bal bepaalt dat de aanwijzing ook andere MBA’s omvat die worden verricht op dezelfde locatie, die dat exploiteren functioneel ondersteunen.

112 Stb. 2018, 293, p. 573.

113 Hiervan zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn, als vanwege de wijzigingen in de productie van een complex bedrijf een fabriekshal géén functie meer zou hebben voor de productie zelf, en door het bedrijf beschikbaar zou worden gesteld aan een naburig bedrijf voor de opslag van door dat bedrijf geproduceerde materialen.

114 Zie art. 5.13 Ow jo. art. 4.16 Ob.

115 Stb. 2018, 290, p. 286-287 (NvT bij het Ob).

116 Rb. Oost-Brabant 7 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6158.

117 Op grond van art. 5.38 lid 1 Ow beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften van een omgevingsvergunning MBA nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

118 Art. 8.99 lid 1 onder b Bkl bepaalt dat het bevoegd gezag de aan de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk verbonden voorschriften moet wijzigen, als door toepassing van art. 5.38 lid 1 Ow blijkt dat de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moet worden ingeperkt.

gen van de voorschriften als milieuverontreiniging daadwerkelijk is aangetoond. Als het college daarop gaat wachten, is het (mogelijk) te laat.

5.8 Intrekken ongebruikte vergunning onder de Ow

Met art. 5.40 Ow is er sprake van een vernieuwde regeling voor het intrekken van ongebruikte vergunningen. In art. 2.33, tweede lid, onder a, van de Wabo was opgenomen dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk kon intrekken, voor zover gedurende drie jaar, dan wel indien de vergunning betrekking had op een activiteit als bedoeld in onder andere art. 2.1, eerste lid, onder a (de bouwactiviteit) gedurende 26 weken onderscheidenlijk de in de vergunning bepaalde termijn, géén handelingen waren verricht met gebruikmaking van de vergunning. Onder de Ow heeft zich een wijziging voorgedaan wat betreft de termijn om een ongebruikte omgevingsvergunning te kunnen intrekken. Er is één intrekkingstermijn van *één jaar* opgenomen voor alle soorten omgevingsvergunningen (zie art. 5.40, tweede lid, onder b, van de Ow). In de parlementaire geschiedenis¹¹⁹ wordt over deze standaardisering van de intrekkingstermijn bij niet-gebruikte omgevingsvergunningen aangegeven dat de Ow met het oog op de verdere vereenvoudiging van het omgevingsrecht voor alle vergunningplichtige activiteiten eenzelfde regeling bevat, die inhoudt dat na *één jaar* de bevoegdheid ontstaat om bij niet-gebruikmaking van de vergunning tot intrekking over te gaan.¹²⁰ Het gaat hierbij overigens om een bevoegdheid tot intrekking, niet om een verplichting. Tot de verkorting van de termijn is volgens de wetgever overgegaan om voor alle activiteiten (waarvoor op grond van de Ow de omgevingsvergunningplicht van toepassing is) voor het merendeel van de gevallen een toereikende basisregeling te bieden. Vervolgens kan dan voor die gevallen waarin de basisregeling naar verwachting niet toereikend zal zijn, bij de vergunning een langere termijn worden vastgesteld, waarna bij het geen gebruik maken van de vergunning de bevoegdheid tot intrekken ontstaat.

Op 26 september 2025¹²¹ is de eerste uitspraak gewezen over het intrekken van een ongebruikte (natuur)vergunning van een varkenshouderij op grond van art. 5.40, tweede lid, onder b, van de Ow. De rechtbank Gelderland trekt de onder de Wabo bestaande jurisprudentiële lijnen¹²² over de toepassing van art. 2.33, tweede lid, onder a, van de Wabo door naar de Ow. Het bevoegd gezag moet volgens deze jurisprudentie bij toepassing van de intrekkingbevoegdheid alle relevante belangen inventariseren en afwegen. Daartoe behoren ook de (financiële) belangen van de vergunninghouder. Daarbij wordt ook meegenomen of het niet tijdig gebruik maken van

de vergunning aan het bedrijf is toe te rekenen. De enkele omstandigheid dat de houder van een omgevingsvergunning niet aannemelijk weet te maken dat hij deze alsnog binnen korte termijn zal benutten, is voldoende om de intrekking van een ongebruikte omgevingsvergunning te rechtvaardigen. De vergunning kon in redelijkheid worden ingetrokken, omdat het al voldoende is dat de varkenshouderij niet aannemelijk heeft weten te maken dat zij deze alsnog binnen korte termijn zal benutten. De provincie heeft daarbij het algemene belang van het niet laten voortbestaan van onbenutte stikstofruimte zwaarder kunnen laten wegen dan het individuele belang van de varkenshouderij bij behoud van de natuurvergunning als referentiesituatie in andere procedures. Dat de provincie niet heeft gewacht op de uitkomst van de lopende procedures doet daar niet aan af, omdat de omstandigheid dat er nog procedures lopen, niet in de weg staat aan de intrekkingbevoegdheid. De door de varkenshouderij verlangde specifieke onderbouwing van de noodzaak voor de instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied is bij het toepassen van de intrekkingbevoegdheid op grond van art. 5.40, tweede lid, onder b, van de Ow niet aan de orde. Reeds voldoende is dat één jaar lang géén gebruik is gemaakt van de natuurvergunning. In 2025 is er nog een andere uitspraak gedaan over de intrekkingbevoegdheid van art. 5.40, tweede lid, onder b, van de Ow.¹²³ Het besluit tot afwijzing van het intrekkingverzoek van omwonenden is niet goed gemotiveerd omdat de belangen van de omwonenden niet kenbaar zijn meegewogen (bij intrekking na het meer dan één jaar niet zijn gebruikt van de omgevingsvergunning). Belangrijk om te weten is dat art. 18.10 Ow ook een bevoegdheid bevat om een begunstigende beschikking in te trekken bij wijze van sanctie. Op de eerste rechtspraak inzake art. 18.10 Ow wordt ingegaan in deel 2 van deze bijdrage.

6 Conclusies deel 1

Ten aanzien van de onderwerpen die in dit eerste deel zijn behandeld, valt allereerst op dat veel rechtspraak van vóór de inwerkingtreding van de Ow wordt voortgezet (onder andere over het belanghebbendebegrip, over of er al dan niet sprake is van een bouwwerk, ten aanzien van het relativiteitsvereiste, over de aannemelijkheidstoets bij de technische bouwactiviteit, bij verschillende BOPA-gerelateerde zaken en bij de bevoegdheid tot intrekking van een ongebruikte omgevingsvergunning). Datzelfde heb ik ook al geconstateerd in mijn bijdrage voor dit tijdschrift uit 2024. Ondanks de aanzienlijke stelselwijziging die met de Ow is beoogd, blijft vooral in het VTH-spoor tot nog toe toch nog veel hetzelfde (wat voor de uitvoeringspraktijk wellicht wel handig is). En ondanks dat het de bedoeling van de wetgever was dat er onder de Ow veel meer sprake zou moeten zijn van een integrale benadering van de fysieke leefom-

119 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 507.

120 Of na verloop van een in de omgevingsvergunning bepaalde langere termijn.

121 Rb. Gelderland 26 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:8026.

122 ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2110, r.o. 5.1 en ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:213, r.o. 17.1.

123 Rb. Den Haag 8 oktober 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:17464.

geving,¹²⁴ heeft het vervallen van de onlosmakelijke samenhang juist tot meer versnippering geleid en dus tot een minder integrale benadering.¹²⁵ In de jurisprudentie is te ontwaren dat bij de BOPA enkel nog op hoofdlijnen (in het kader van de uitvoerbaarheid) wordt getoetst aan thema's als stikstof of aspecten die te maken hebben met de flora- en fauna-activiteit of de technische bouwactiviteit. Een nadere toetsing hiervan wordt doorgeschoven naar een later moment als de aanvrager deze activiteiten daadwerkelijk heeft aangevraagd (of in het geval de aanvrager dit niet doet het bevoegd gezag handhavend optreedt). Op het gebied van het milieu-recht, waar zich wél ingrijpende wijzigingen hebben voorgedaan door afscheid te nemen van de term inrichting en het introduceren van het begrip MBA, zijn er nog geen richtinggevende uitspraken gedaan over bijvoorbeeld FOA bij de kernactiviteit. Het blijft ook, ondanks de 64 reeds beschikbare uitspraken over de BOPA, nog wachten op een uitspraak over het in de praktijk levende vraagstuk van de gefaseerde BOPA (art. 12.27a Bkl). Opvallend is dat de jurisprudentielijn over de *actieve beoordeling* door het bevoegd gezag van een BOPA-aanvraag (die in eerste instantie voornamelijk zag op de toetsing van instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Bkl) een ruimere toepassing lijkt te verkrijgen. Dit jaar is er daarnaast ook divergerende rechtspraak ontstaan over twee onderwerpen. Ten eerste over de vraag of er bij een in het omgevingsplan passende aanvraag voor een OPA Bouw al dan niet sprake is van een gebonden bevoegdheid (art. 8.0a, eerste lid, van het Bkl jo. art. 22.29 van de bruidsschat), dan wel er via art. 22.281 van de bruidsschat toch aan ETFAL moet worden getoetst. Ondanks een uitspraak waarin werd geoordeeld dat dit laatste het geval was, is in de meeste andere rechterlijke uitspraken dit jaar toch het standpunt ingenomen dat bij art. 22.29 van de bruidsschat sprake is van een *gebonden* bevoegdheid, waar dus niet aan ETFAL wordt getoetst (ook in art. 2.10 Wabo was er ten aanzien van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit overigens sprake van een gebonden bevoegdheid). Daarnaast zijn door een foutieve passage in de memorie van toelichting bij de Iw Ow handhavingsjuristen op het verkeerde been gezet over de toepasselijkheid van het nieuwe recht als vóór 1 januari 2024 een voornemen tot handhavend optreden is toegezonden. In sommige uitspraken passeerden rechters dit gebrek als er inhoudelijk gezien geen verschil bestaat tussen de Ow en het oude recht dat toch nog van toepassing is. Een enkele rechtbank overwoog anderszins en stond niet toe dat dit gebrek mocht worden gepasseerd. Het blijft dus wachten op een Afdelingsuitspraak om dit leerstuk voor eens en altijd te beslechten.

7 Einde deel 1

In de volgende aflevering van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht wordt deze bijdrage voortgezet met een tweede deel. In dat tweede deel zal worden ingegaan op de eerste jurisprudentie over omgevingsplanwijzigingen, participatie/omgevingsdialoog, handhaving onder de Ow en de eerste ervaringen met toepassing van de algemene en specifieke zorgplichten. Ik sluit ook het tweede deel weer af met conclusies over de Ow-jurisprudentie van 2025.

124 Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 22, 88, 318 en 362 en Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 8.

125 Dit probleem is reeds signaleerd in Evaluatiecommissie Omgevingswet, In werking, maar onderbenut. Reflectierapport Omgevingswet 2024, 2025, p. 21 en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Rapportage 2024, Monitor Werking Omgevingswet, 2025, p. 27 en 37.