



# KRONIEK DE BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN ONDER DE OMGEVINGSWET

[WWW.WIJNENSTAEEL.NL](http://WWW.WIJNENSTAEEL.NL)

WYN  
STAEEL  
ADVOCATEN

## Kroniek omgevingsrecht

Gst. 2026/45

### 1. Inleiding

Sinds de laatste kroniek omgevingsrecht in dit tijdschrift<sup>2</sup> is in het omgevingsrecht veel gebeurd. De belangrijkste ontwikkeling is de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) per 1 januari 2024. Deze auteurs hebben de kroniek nieuw leven ingeblazen. In deze kroniek wordt de periode van 1 januari 2025 tot en met 31 december 2025 beschreven. Eerst komt de belangrijkste jurisprudentie over de kerninstrumenten van de Omgevingswet aan bod. Daarna wordt in deze kroniek aandacht besteed aan de milieubelastende activiteit, geur, water, geluid, de MER en natuurbescherming. Ook voorwaardelijke verplichtingen en open normen komen aan bod. Tot slot bieden we een kort overzicht van enkele losstaande ontwikkelingen in het omgevingsrecht. De kroniek sluit af met nog een kort overzicht van de belangrijkste wetswijzigingen op het gebied van het omgevingsrecht. Vanwege de veelheid in ontwikkelingen hebben we in deze kroniek keuzes moeten maken. Hierbij ligt de nadruk op de ontwikkelingen in het nieuwe recht zoals dat geldt onder de Ow, maar we ontkomen er niet aan om ook bij enkele relevante ontwikkelingen onder het oude recht stil te staan.

### 2. Ontwikkelingen met betrekking tot de kerninstrumenten onder de Ow

De Ow heeft zes kerninstrumenten voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving, namelijk de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Voor deze kroniekperiode lichten wij de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de nationale omgevingsvisie (de ontwerp-Nota Ruimte), het omgevingsplan en de omgevingsvergunning uit.

#### 2.1 Omgevingsvisie

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening presenteerde op 26 september 2025 de ontwerp-Nota Ruimte.<sup>3</sup> Dit is een nationale omgevingsvisie zoals bedoeld in afdeling 3.1 Omgevingswet. In de ontwerpnota staan de ruimtelijke keuzes en richtingen voor Nederland voor de periode tot 2050, met een doorkijkje naar 2100. De ontwerpnota hanteert het motto 'elke regio telt' en daarbij zijn drie principes leidend: (i) ruimte zoveel mogelijk benutten; (ii) aansluiten bij unieke kenmerken van regio's; en (iii) problemen niet doorschuiven naar toekomstige generaties.<sup>4</sup> Na definitieve vaststelling vervangt de nota de huidige

Nationale Omgevingsvisie die in 2020 is vastgesteld. Via programma's en instructieregels kan de Nota Ruimte worden vertaald naar bindende regels voor lagere overheden, bedrijven en burgers.<sup>5</sup>

#### 2.2 Omgevingsplan

In 2024 is de eerste uitspraak gewezen over de wijziging van het omgevingsplan.<sup>6</sup> In de kroniekperiode is het aantal omgevingsplanuitspraken langzamerhand toegenomen.<sup>7</sup> Hierdoor worden ook de uitdagingen voor gemeenteraden bij het laten vervallen en omzetten van de regels uit het tijdelijke deel naar het definitieve deel van het omgevingsplan duidelijker.<sup>8</sup>

De regels in hoofdstuk 22 van het Omgevingsplan (de bruidsschat) kunnen alleen met een wijziging van het omgevingsplan gewijzigd worden.<sup>9</sup> Gemeenteraden hebben tot en met 31 december 2031 de tijd om de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan om te zetten naar het nieuwe definitieve omgevingsplan.<sup>10</sup> In dat kader wijzen wij erop dat het gebruik van TAM-IMRO bij omgevingsplannen na 1 januari 2026 niet meer is toegestaan. Voor ontwerpbesluiten die vóór die datum met behulp van TAM-IMRO ter inzage zijn gelegd, mag het verdere proces nog volgens deze systematiek worden afgerond.<sup>11</sup> Voor ontwerpbesluiten die ná 1 januari 2026 ter inzage worden gelegd, is het gebruik van de standaard STOP/TPOD verplicht.

Ten slotte signaleren wij de discussie over voorrangregels. Uit de rechtspraak in de kroniekperiode volgt niet dat artikel 22.6 Ow het werken met voorrangregels in het omgevingsplan uitsluit.<sup>12</sup> De Afdeling heeft na deze kroniekperiode in 2026 echter wel een belangrijke uitspraak over voorrangregels gedaan. Het gebruik van voorrangregels in het omgevingsplan is volgens de Afdeling niet onrechtmatig, mits voldoende rechtszeker. Om niet (te veel) op de zaken vooruit te lopen komt in de volgende kroniek deze uitspraak uitgebreid aan bod.<sup>13</sup>

1 De auteurs zijn werkzaam bij Wijn & Stael Advocaten N.V.

2 T.E.P.A. Lam e.a. 'Kroniek omgevingsrecht', *Gst.* 2018/97.

3 *Kamerstukken II 2025/26*, 29435, nr. K.

4 Ontwerp-Nota Ruimte, p. 40, bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 29435, nr. K.

5 Artikel 2.22, 2.24, 3.5 Ow.

6 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5222, *TBR* 2025/69, m.nt. H.P. Wiersema & W.L. Schuttert.

7 ABRvS (vzr.) 22 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4476; ABRvS 5 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5339; ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5966, *Module Ruimtelijke Ordening 2026/8805*, m.nt. R. Frusch.

8 ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1928; ABRvS (vzr.) 7 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3035; ABRvS (vzr.) 13 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5516.

9 ABRvS 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6122, *Module Ruimtelijke Ordening 2026/8802*, m.nt. R. Frusch.

10 *Stb.* 2023, 267.

11 Artikel 11.1 Besluit elektronische publicaties.

12 ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1928; ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5966, *Module Ruimtelijke Ordening 2026/8805*, m.nt. R. Frusch.

13 ABRvS 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1510.

## 2.3 Omgevingsvergunning

### 2.3.1 Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit

Een omgevingsplanactiviteit (opa) is een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan.<sup>14</sup> Uit artikel 8.0a, lid 1, Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) volgt dat voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een opa, de omgevingsvergunning wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de beoordelingsregels in (het tijdelijke deel van<sup>15</sup>) het omgevingsplan.<sup>16</sup> Wanneer de vergunning op grond van deze beoordelingsregels niet kan worden geweigerd, dan moet de vergunning worden verleend.<sup>17</sup> Op deze regel wordt in artikel 22.281 van de bruidsschat tijdens de overgangsfase<sup>18</sup> een uitzondering gemaakt: hieruit volgt dat voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit die zijn oorsprong vindt in artikel 3.6, lid 1, onder c, Wet ruimtelijke ordening (Wro) óók getoetst moet worden aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (etfal). Deze regel is in de kroniekperiode in de rechtspraak bevestigd.<sup>19</sup> Uit de rechtspraak volgt dat de wetgever met de invoering van artikel 22.281 van de bruidsschat heeft willen ondervangen dat vanwege artikel 8.0a, lid 1, Bkl per 1 januari 2024 geen mogelijkheid meer bestaat om de omgevingsvergunning voor een activiteit die voldoet aan de binnenplanse beoordelingsregels uit het tijdelijke deel van een omgevingsplan op andere gronden te kunnen weigeren.

Op 17 november 2025 heeft de rechtbank Overijssel een interessante uitspraak gewezen over artikel 22.8 Ow.<sup>20</sup> In artikel 22.8 Ow is geregeld dat als een activiteit in een gemeentelijke verordening alleen na verlening van een vergunning is toegestaan, een opa-plicht geldt. De rechtbank oordeelde dat deze opa-plicht niet geldt bij een meldingsstelsel. Naar het oordeel van de rechtbank maakt het meldingsstelsel van de APV, gelet op de redactie ervan, namelijk niet van rechtswege onderdeel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Activiteiten die de fysieke leefomgeving blijvend wijzigen, zoals het aanleggen of verwijderen van een uitweg, moet de gemeenteraad in beginsel reguleren in het omgevingsplan.<sup>21</sup> Op grond van artikel 22.4 Ow hoeft dit echter

pas per 1 januari 2032.<sup>22</sup> Uiterlijk per die datum vervalt het meldingsstelsel uit de APV van rechtswege.<sup>23</sup> De rechtbank concludeerde dat het meldingsstelsel van de APV nog steeds rechtsgeldig is. Dat het toetsingskader voor een omgevingsvergunning voor het aanleggen van een in- en uitrit op basis van de APV door artikel 22.8 Ow niet is gewijzigd, volgt uit een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant.<sup>24</sup>

Verder wijzen wij nog op de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland waarin het overgangsrecht met betrekking tot onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verleende onherroepelijk geworden omgevingsvergunningen op instructieve wijze uiteen wordt gezet. Als deze vergunning onherroepelijk wordt, levert dat op grond van artikel 4.13, lid 1, Invoeringswet Ow een zelfstandige omgevingsvergunning op grond van de Ow op.<sup>25</sup>

### 2.3.2 Omgevingsvergunning voor een bopa

Als een activiteit in strijd is met het omgevingsplan, is er sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa).<sup>26</sup> Een omgevingsvergunning voor een bopa kan slechts worden verleend voor activiteiten die gericht zijn op een etfal.<sup>27</sup> Ook moet worden nagegaan of de regels waarvan wordt afgeweken zich lenen voor toepassing van een omgevingsvergunning voor een bopa. Met een bopa kan bijvoorbeeld niet worden afgeweken van regels uit een verordening die niet zijn omgezet naar het omgevingsplan.<sup>28</sup> Een bopa is bovendien geen algemeen geldend toetsingskader voor toekomstige bouwplannen. In de rechtspraak is inmiddels wel bevestigd dat een omgevingsvergunning voor een bopa kan worden verleend vooruitlopend op een omgevingsplanwijziging.<sup>29</sup>

In de rechtspraak wordt verschillend gedacht over de vraag hoe een bopa zich verhoudt tot de onderliggende functie in een omgevingsplan. In de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg ging het om het realiseren van elf woningen op gronden met een horecafunctie door middel van een bopa.<sup>30</sup> Volgens de voorzieningenrechter was dit mogelijk. De voorzieningenrechter overwoog dat de omgevingsvergunning in de plaats van het omgevingsplan komt. Het omgevingsplan blijft wel gelden, maar heeft voor dit specifieke bouwplan geen betekenis. De omgevingsvergunning staat wat dat betreft op zichzelf. Een wijziging van het omgevingsplan is dan ook niet nodig. In de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland was de uitkomst anders: hier had het omgevingsplan volgens de

14 Artikel 5.1, onder a, Ow.

15 Artikel 22.10 Ow bepaalt dat binnenplanse beoordelingsregels gelden als regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan die worden toegepast bij verlening van een omgevingsvergunning.

16 Artikel 5.18 en 5.20 Ow.

17 Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3.

18 Bij de inwerkingtreding van de Ow zijn de regels uit de bruidsschat via het Invoeringsbesluit Ow opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan van iedere afzonderlijke gemeente. Gemeenten moeten in de overgangsfase bepalen of, en zo ja, welke, regels uit de bruidsschat worden behouden in het omgevingsplan.

19 Rb. Rotterdam (vzr.) 16 april 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:4689; ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183; Rb. Amsterdam 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:6393, *M en R* 2025/124, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

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

21 Artikel 2.7 Ow en artikel 2.1 Ob.

22 *Stb.* 2023, 267.

23 Artikel 122 Gemw en artikel 22.4 Ow.

24 Rb. Zeeland-West-Brabant 2 oktober 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6428.

25 Rb. Gelderland (vzr.) 20 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1376.

26 Artikel 5.1, lid 1, onder a, Ow.

27 Artikel 8.0a, lid 2, Bkl.

28 Rb. Oost-Brabant 14 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5126.

29 Rb. Noord-Nederland (vzr.) 25 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:692.

30 Rb. Limburg (vzr.) 26 november 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:11638, *JM* 2026/14, m.nt. H.S. de Vries.

voorzieningenrechter nog wel betekenis.<sup>31</sup> Hier ging het om twee woningen op een perceel met een woonfunctie en de aanduiding 'paardenhouderij'. De beëindiging van het gebruik als paardenhouderij is niet met een voorschrift geborgd in de bopa. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter had het college van burgemeester en wethouders (B&W) dit – als het van oordeel is dat beëindiging van de paardenhouderij nodig is in het kader van een etfal – wel moeten doen.

Vermeldenswaardig is verder de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 7 oktober 2025 voor wat betreft de betekenis van de algemene zorgplichten bij vergunningverlening voor een bopa.<sup>32</sup> De rechter oordeelde dat de algemene zorgplichten zich primair richten tot degene die een activiteit verricht en niet tot het bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn bestuurlijke taak om besluiten te nemen op aanvragen om een omgevingsvergunning. De zorgplichten kunnen dus niet betrokken worden bij de vraag of een omgevingsvergunning kan worden verleend.

### 2.3.2.1 Etfal

Bij de beoordeling van een aanvraag om een bopa staat onder meer de vraag centraal of sprake is van een etfal. Een omgevingsvergunning voor een bopa wordt alleen verleend met het oog op etfal.<sup>33</sup> Het etfal-criterium is een voortzetting van het criterium van een 'goede ruimtelijke ordening', maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving.<sup>34</sup> Het is een open norm die naast vergunningverlening ook centraal staat bij het vaststellen van een omgevingsplan.<sup>35</sup> Er beginnen zich voorzichtig lijnen in de jurisprudentie te ontwikkelen waaruit kan worden afgeleid hoe de rechter omgaat met het etfal-criterium en hoe daar door het bevoegd gezag invulling aan wordt gegeven.<sup>36</sup> De rechter oordeelt niet zelf of verlening van een omgevingsvergunning in overeenstemming is met het etfal-criterium, maar oordeelt slechts of B&W in een voorkomend geval in redelijkheid heeft kunnen stellen of al dan niet sprake is van een etfal.<sup>37</sup> Dat is casuïstisch. Uit rechtspraak volgt dat onder etfal in ieder geval parkeren, verkeer, water, sociale veiligheid en overlast, geluid, woon- en leefklimaat, brandveiligheid,

trillingen, natuur, luchtkwaliteit, bodem, geur, locatiekeuze en de effecten voor toerisme (kunnen) vallen.<sup>38</sup>

Op grond van artikel 12.27a Bkl is in ieder geval sprake van etfal als de activiteit niet in strijd is met een eerder verleende omgevingsvergunning voor een opa. Een redelijke wetsuitleg van dit artikel brengt naar het oordeel van de voorzieningenrechter met zich mee dat ook een onder oud recht verleende omgevingsvergunning voor planologisch afwijkend gebruik in het kader van de Ow een grondslag blijft bieden voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor dat bouwplan.<sup>39</sup>

Voor de vraag welke aspecten van een bopa aan etfal worden getoetst wijzen wij op de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 23 januari 2025.<sup>40</sup> De rechtbank oordeelde dat bij de etfal-toetsing voor het bouwen van een appartementencomplex uitsluitend de afwijking van de bouwhoogte ten opzichte van de maximale mogelijkheden van het omgevingsplan wordt betrokken en niet of de bouw van het gehele appartementencomplex voldoet aan etfal. Het complex past immers grotendeels binnen het omgevingsplan waarvan de gemeenteraad bij vaststelling heeft geoordeeld dat sprake is van etfal. Verder volgt uit de rechtspraak dat bij een bopa een 'actievare beoordeling' van het bevoegd gezag is vereist dan aan de orde was bij een omgevingsvergunning voor het afwijken op grond van de Wabo.<sup>41</sup> B&W moet óók beoordelen of aan de eisen van hoofdstuk 5 Bkl wordt voldaan. B&W heeft weliswaar beoordelingsruimte of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een etfal, maar B&W heeft pas beleidsruimte als is voldaan aan de eisen ingevolge artikel 8.0b, lid 2, Bkl.<sup>42</sup>

### 2.3.2.2 Participatie

Participatie vormt volgens de wetgever een van de belangrijkste pijlers onder de Ow en is onder de Ow een aanvraagvereiste. Dit betekent dat de aanvrager moet aangeven of en, zo ja, hoe derden bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Alleen bij bopa's die op grond van artikel 16.55, lid 7, Ow door de raad zijn aangewezen voor verplichte participatie, is dit anders. In die gevallen is namelijk sprake van een verplichting tot participatie.<sup>43</sup> Inmiddels zijn er verschillende uitspraken over participatie geweest die handvatten bieden, zowel voor gevallen waarin participatie verplicht als onverplicht is. Voor wat betreft de

31 Rb. Gelderland (vzr.) 30 juli 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:6233, *Omgevingswet Ruimte* 2026/325, m.nt. M.G.O. de Lange.

32 Rb. Midden-Nederland 7 oktober 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5608, *Men R* 2026/11, m.nt. J.A.M. van der Velden.

33 Rb. Limburg 20 mei 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:5129; Rb. Rotterdam 19 augustus 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:10062.

34 Zie voor het verschil tussen het criterium van de 'goede ruimtelijke ordening' en etfal: Rb. Noord-Nederland (vzr.) 25 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:692; Rb. Amsterdam (vzr.) 25 april 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:2704.

35 ABRvS 5 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5339.

36 Zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 30 september 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6534, *Omgevingswet Ruimte* 2025/308, m.nt. M.G.O. de Lange. Het begrip 'evenwichtige toedeling' is in het Bkl niet nader omschreven. Het bevoegd gezag heeft beleidsruimte om in te vullen wat een evenwichtige toedeling is. Beoogd is om aan te sluiten bij het criterium 'goede ruimtelijke ordening' dat gold onder de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

37 Rb. Zeeland-West-Brabant 30 september 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6534, *Omgevingswet Ruimte* 2025/308, m.nt. M.G.O. de Lange; ABRvS 5 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5339.

38 Dat veel aspecten onder het etfal-criterium kunnen vallen blijkt bijvoorbeeld ook uit Rb. Den Haag (vzr.) 31 oktober 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:21067. De voorzieningenrechter sluit daarin niet uit dat eventuele schade aan de woningen van verzoekers door bouwwerkzaamheden, een door B&W af te wegen aspect is in het kader van een etfal.

39 Zie ook *Stb.* 2022, 172, p. 112-114. Zie ook: Rb. Oost-Brabant (vzr.) 4 december 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:7779.

40 Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:294.

41 Rb. Zeeland-West-Brabant 30 september 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6534, *Omgevingswet Ruimte* 2025/308, m.nt. M.G.O. de Lange.

42 Rb. Noord-Nederland (vzr.) 4 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1419; Rb. Rotterdam (vzr.) 19 juni 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:7723.

43 Rb. Midden-Nederland 30 oktober 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5841; Rb. Den Haag (vzr.) 31 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:5355.

onverplichte participatie overwoog de voorzieningenrechter dat met burgerparticipatie niet wordt beoogd om draagvlak of unanieme steun te bewerkstelligen.<sup>44</sup> Het doel van burgerparticipatie is om burgers in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de besluitvorming en om hen daarin een stem te geven, maar dit gaat niet zo ver dat hun inbreng van beslissende betekenis is of moet leiden tot de gewenste uitkomst.<sup>45</sup> Verder geldt dat als er geen participatieverplichting geldt, participatie vormvrij is en de mate waarin participatiemogelijkheden geboden moeten worden per geval kan verschillen.<sup>46</sup> De gemeente kan wel richting geven aan participatie door het publiceren van handreikingen of participatierichtlijnen, maar deze hoeven door de aanvrager niet te worden gevolgd en zijn als zodanig niet juridisch afdwingbaar.<sup>47</sup>

Voor de situaties waarin participatie verplicht is gesteld, biedt de rechtspraak duidelijkheid over de vraag wanneer sprake is van (on)voldoende participatie. Participatie moet in dat geval wel enige betekenis hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt vervolgens af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Zo kon volgens de rechtbank Oost-Brabant in het kader van participatie niet worden volstaan met slechts informeren en moest er in ieder geval (een poging tot) een goed gesprek zijn geweest.<sup>48</sup>

Als participatie verplicht is gesteld, maar er niet (voldoende) aan participatie is gedaan, kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.<sup>49</sup> Het is de vraag of het passeren van dit gebrek op grond van artikel 6:22 Algemene wet bestuursrecht (Awb) mogelijk is. De rechtspraak hierover is wisselend. De rechtbank Midden-Nederland oordeelde dat bij een bopa-aanvraag onvoldoende aan participatie was gedaan, maar dat er geen aanleiding was om het gebrek in de participatie niet te passeren, gelet op de beperkte impact van het ruimtelijk initiatief. Belanghebbenden waren niet benadeeld.<sup>50</sup> Volgens de rechtbank Amsterdam kon het ontbreken van verplichte participatie juist niet op grond van artikel 6:22 Awb worden gepasseerd. Volgens de rechtbank Amsterdam was daarbij van belang dat de gemeenteraad niet voor niets bij alle aanvragen om een bopa participatie verplicht heeft gesteld. Naar het oordeel van de rechtbank was het achterwege laten van participatie bij de voorbereiding van de aanvraag bovendien niet vergelijkbaar met de situatie dat een betrokkene ten onrechte niet is gehoord in

bezwaar. De kring van participanten is namelijk breder dan de kring van belanghebbenden die bezwaar kunnen maken en/of beroep kunnen instellen tegen de omgevingsvergunning. Participatie is juist bedoeld om reacties, ideeën en meningen van directe burens, omwonenden en ondernemers in de buurt, die niet noodzakelijkerwijs ook belanghebbende in de zin van de Awb zijn, te verzamelen. Als het ontbreken van participatie door een gesprek met alleen de in beroep betrokken belanghebbenden op de zitting zou kunnen worden hersteld, zou verplichte participatie een lege huls worden en dat kan niet de bedoeling van dit aanvraagvereiste zijn.<sup>51</sup>

### 2.3.2.3 Adviesrecht

De gemeenteraad kan op grond van artikel 16.15 Ow categorieën bopa's aanwijzen waarvoor zij een verplichte adviseur is en waarop verzaamd adviesrecht van toepassing is. Dit verzaamd adviesrecht lijkt op de verklaring van geen bedenkingen onder de Wabo en zo'n verzaamd advies kan een essentieel onderdeel zijn van de voorbereidingsprocedure. De procedure van verzaamd advies moet zorgvuldig verlopen en de gemeenteraad moet volledig geïnformeerd zijn en over alle bij de aanvraag betrokken stukken, zoals zienswijzen en adviezen, kunnen beschikken voordat zij advies kan geven.<sup>52</sup> Het is de vraag wat het ontbreken van een bindend advies van de raad betekent voor een verleende bopa. De rechtbank Zeeland-West-Brabant overwoog dat de bevoegdheid om op de vergunningaanvraag te beslissen ontbreekt als de raad ten onrechte niet om advies is gevraagd. De voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant overwoog in een meer recente uitspraak dat de verklaring van geen bezwaar (vvgb) onder oud recht iets wezenlijk anders is dan bindend adviesrecht onder de Ow.<sup>53</sup> Onder oud recht gold dat een omgevingsvergunning alleen mocht worden verleend nadat er een vvgb was afgegeven. Bij uitzondering konden er gevallen worden aangewezen waarbij een vvgb niet vereist was. De vvgb was dus direct gekoppeld aan de bevoegdheid van het college om een vergunning te verlenen. Onder de Ow is het andersom: de raad wijst gevallen aan waarin *wel* om advies moet worden gevraagd. Het is onder de Ow daarmee de vraag of het ten onrechte niet inwinnen van advies tot een bevoegdheidsgebrek leidt dat door de rechter als kwestie van openbare orde moet worden getoetst. De rechtspraak moet hierover duidelijkheid gaan bieden.

Als de gemeenteraad om advies is gevraagd, en deze negatief adviseert over het te nemen besluit, dan mag het college van B&W hier niet van afwijken en zal het de omgevingsvergunning moeten weigeren. Omgekeerd geldt ook dat als de gemeenteraad op basis van het verzaamd adviesrecht positief adviseert, de omgevingsvergunning moet worden verleend.<sup>54</sup> Het is ook mogelijk dat de gemeenteraad besluit om

44 Rb. Noord-Holland (vzr.) 28 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4592.

45 Rb. Den Haag (vzr.) 31 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:5355; Rb. Noord-Holland (vzr.) 5 maart 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:3117, *Omgevingswet Ruimte* 2024/54, m.nt. M.G.O. de Lange; Rb. Noord-Holland (vzr.) 28 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4592.

46 Rb. Den Haag (vzr.) 30 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:1300.

47 Rb. Midden-Nederland 31 oktober 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5852; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 5 december 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:7591.

48 Rb. Oost-Brabant (vzr.) 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5437.

49 Artikel 4:5, lid 1, Awb; Rb. Den Haag (vzr.) 11 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:3705.

50 Rb. Midden-Nederland 23 december 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6928.

51 Rb. Amsterdam 20 november 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:9275, *Omgevingswet Ruimte* 2026/324, m.nt. M.G.O. de Lange.

52 Rb. Zeeland-West-Brabant 19 december 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:9131.

53 Rb. Zeeland-West Brabant (vzr.) 29 januari 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:533.

54 Rb. Zeeland-West-Brabant 17 september 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:9135.

af te zien van zijn recht om een bindend advies te geven.<sup>55</sup> Uit rechtspraak blijkt dat als B&W bij de verlening van een bopa niet beschikt over een verplicht advies van de gemeenteraad, dit bij het besluit op bezwaar kan worden hersteld.<sup>56</sup> Soms is er ook instemming van dat adviesorgaan nodig voor het nemen van een besluit. Een voorbeeld van een adviesrecht met instemming dat relevant is voor de bopa is het adviesrecht met instemming van Gedeputeerde Staten (GS) voor door GS aan te wijzen bopa's.<sup>57</sup> Het aanwijzen van gevallen waarin GS advies mogen uitbrengen en/of instemming moeten geven kan alleen als dit nodig is op grond van een provinciaal belang, dat is aangegeven in een door de provincie openbaar gemaakt document.<sup>58</sup> GS kunnen instemming onthouden als zij vinden dat die aanvraag in strijd is met het provinciale belang dat zij beschermen en het provinciale belang niet op een andere manier (dan door onthouding van instemming) kan worden beschermd. Deze regel is in de kroniekperiode in de rechtspraak bevestigd.<sup>59</sup>

#### 2.3.2.4 Uitvoerbaarheid

Ook is rechtspraak verschenen over het vervallen van de onlosmakelijke samenhang en de uitvoerbaarheid van de bopa, zowel in relatie tot een flora-en-fauna-activiteit<sup>60</sup> als in relatie tot een Natura 2000-activiteit.<sup>61</sup> In het kader van de flora-en-fauna-activiteit overwoog de voorzieningenrechter dat onder de Ow niet langer een aanhaakplicht geldt voor de flora-en-fauna-activiteit.<sup>62</sup> Op grond van artikel 5.7, lid 1, Ow kan de aanvrager kiezen welke activiteiten hij aanvraagt. Er was in dit geval geen aanvraag gedaan voor de flora-en-fauna-activiteit, zodat die met het bestreden besluit ook niet was vergund en zodoende in die procedure ook niet voorlag. B&W was volgens de voorzieningenrechter in dit verband slechts gehouden om de aangevraagde activiteiten te weigeren als en voor zover het op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het wettelijke soortenbeschermingsregime aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg staat. Indien de gevolgen voor (functies voor) beschermde soorten in de uitvoeringsfase alsnog intreden, is het aan de vergunninghouder om de nodige vervolgstappen te nemen, zoals bijvoorbeeld een aanvraag voor een flora-en-fauna-activiteit. Ook in het kader van gebiedsbescherming is de uitvoerbaarheid bij de bopa aan bod gekomen. In dit kader overwoog de rechtbank Oost-Brabant dat B&W bij de omgevingsvergunning voor een bopa niet uitputtend hoeft te beoordelen of significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden gaan optreden. Dat is de taak van GS, niet van B&W.<sup>63</sup> Naar het oordeel van

de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland was het in dit kader voldoende dat uit de ruimtelijke onderbouwing en AERIUS-berekening volgt dat geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is: alleen al daarom is de omgevingsvergunning wat dit aspect betreft niet op voorhand onuitvoerbaar. Het voert in het kader van de door B&W te verrichten 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 uitgaan van de juistheid daarvan, tenzij eenvoudig zonder onderzoek is vast te stellen dat deze (evident) onjuist zijn. Als men meent dat sprake is van stikstofdepositie is de aangewezen weg om een handhavingsverzoek bij GS in te dienen, aldus de voorzieningenrechter.<sup>64</sup> Verder volgt uit de rechtspraak dat in het kader van de uitvoerbaarheidstoets bij een bopa ook de technische bouwactiviteit een rol kan spelen, net als het bestaan van alternatieven, privaatrechtelijke belemmeringen en welstandsaspecten.<sup>65</sup>

#### 2.3.3 Omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit

De omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit ziet op technische aspecten zoals voorheen geregeld in het Bouwbesluit 2012, nu in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland lag de vraag voor of bij de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit ook getoetst moet worden aan de regels uit het omgevingsplan.<sup>66</sup> Volgens de voorzieningenrechter is dat niet het geval. Uit artikel 8.3b Bbl volgt dat een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit verbouwd alleen wordt verleend als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels van hoofdstuk 5 Bbl. Daaruit volgt volgens de voorzieningenrechter dat het bevoegd gezag niet de ruimte heeft om bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit te toetsen aan de regels uit het omgevingsplan die geen betrekking hebben op de (technische) bouwactiviteit. Wij wijzen er volledigheidshalve wel op dat er maatwerkregels in het omgevingsplan kunnen worden gesteld waaraan de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit getoetst moet worden.<sup>67</sup>

## 3. Jurisprudentie

### 3.1 Milieubelastende activiteit

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het begrip 'inrichting' als centrale norm in het milieurecht

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

56 Rb. Zeeland-West-Brabant 30 december 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:9135.

57 Artikel 4.25, lid 1, onder g, Ob; artikel 16.15a, onder d, Ow en artikel 2.3, lid 2, onder b, Ow.

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

59 Rb. Rotterdam 25 november 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:13723.

60 Rb. Noord-Holland (vzr.) 21 oktober 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:11882.

61 Rb. Gelderland 2 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7393, JM 2026/13, m.nt. H.S. de Vries.

62 Artikel 5.5, lid 2, aanhef en onder g, Ow. Zie ook Rb. Noord-Nederland (vzr.) 25 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:692 over het vervallen van de eis van onlosmakelijke samenhang.

63 Rb. Oost-Brabant 19 september 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5801.

64 Rb. Gelderland 2 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7393, JM 2026/13, m.nt. H.S. de Vries.

65 Rb. Oost-Brabant (vzr.) 28 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3066, *Omgevingswet Ruimte* 2025/291, m.nt. M.G.O. de Lange; Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:282, *Omgevingswet Ruimte* 2025/253, m.nt. M.G.O. de Lange; Rb. Gelderland (vzr.) 25 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1477; Rb. Noord-Holland (vzr.) 28 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4592; Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:294, *Omgevingswet Ruimte* 2025/252, m.nt. M.G.O. de Lange.

66 Rb. Noord-Holland (vzr.) 31 juli 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:8844.

67 Artikel 8.3b, lid 1, Bkl.

losgelaten.<sup>68</sup> De Ow en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) gaan in plaats daarvan uit van (en stellen regels over) de ‘milieubelastende activiteit’ (MBA).<sup>69</sup> De begripsbepaling van MBA is ruimer dan die voor inrichting en is niet gekoppeld aan een beperking in tijd of locatie, zoals de begripsbepaling van inrichting die wel was, met als gevolg dat onder de Ow vaker aan de regels over MBA's moet worden getoetst dan voorheen aan de regels voor inrichtingen.<sup>70</sup> De rechtspraak uit 2025 over MBA's lijkt niet gefocust op één of enkele onderwerpen. Er zijn in 2025 58 omgevingsrechtelijke uitspraken van de Afdeling en rechtbanken geweest met de woorden ‘milieubelastende activiteit(en)’ en deze gingen over allerlei onderwerpen.<sup>71</sup> De meeste uitspraken gingen over: 1) het verbinden/wijzig<sup>72</sup> of handhaven<sup>73</sup> van vergunningvoorschriften; en 2) handhavingsbesluiten in verband met overtredingen van specifieke regels uit het Bal<sup>74</sup> of het ontbreken van omgevingsvergunningen voor MBA's.<sup>75</sup> Eén onderwerp zagen wij het meest terugkomen, en dat is handhaving op grond van de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal.<sup>76</sup> Kortweg is de lijn in de jurisprudentie over dit onderwerp dat handhaving op grond van deze zorgplicht alleen mogelijk is als de normadressaat redelijkerwijs kon weten dat hij een overtreding zou begaan. Dat is alleen het geval als het handelen of nalaten van diegene die de activiteit verricht *evident in strijd is met de specifieke zorgplicht*.<sup>77</sup> Wij zijn benieuwd naar de verdere ontwikkeling

van dit leerstuk en vooral naar de invulling van het begrip ‘evident’ in de grote variëteit aan feiten en omstandigheden waar de specifieke zorgplicht voor geldt. Daarnaast is er ook een aantal uitspraken geweest over meer wetstechnische MBA-gerelateerde onderwerpen.

Zo heeft de rechtbank Oost-Brabant op 7 oktober 2025 een uitspraak gegeven over de verplichte actualisering van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een MBA.<sup>78</sup> Op grond van artikel 8.99 Bkl is het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning voor (onder meer) een MBA onder omstandigheden verplicht om de aan deze omgevingsvergunning verbonden voorschriften te wijzigen. Een van die omstandigheden bestaat wanneer uit de regelmatige beoordeling van de actualiteit van vergunningvoorschriften blijkt dat de milieuverontreiniging die de MBA veroorzaakt door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moet worden ingeperkt.<sup>79</sup> De rechtbank Oost-Brabant oordeelde dat in de voorliggende procedure aan die voorwaarde werd voldaan en dat het bevoegd gezag dus verplicht was om vergunningvoorschriften toe te voegen aan de omgevingsvergunning voor de MBA. Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat het bevoegd gezag niet met algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet aantonen dat de MBA tot zodanige milieuverontreiniging kan leiden dat nieuwe voorschriften genomen moeten worden. In deze procedure waren er voldoende omstandigheden, zoals de adviezen van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en het RIVM, die hiertoe noopten. Op basis van die adviezen kon worden aangenomen dat een bepaalde stof die werd geloosd zou kunnen leiden tot een zodanige milieuverontreiniging dat nieuwe voorschriften genomen moesten worden.

Verder heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland op 22 januari 2025 een uitspraak gegeven over de vraag wanneer bij een MBA sprake is van ‘functioneel ondersteunen’ als bedoeld in het Bal.<sup>80</sup> Dit is belangrijk, omdat bij veel aanwijzingsartikelen in het Bal is bepaald dat de aanwijzing voor de betreffende MBA ook geldt voor andere MBA's die worden verricht op dezelfde locatie en die de aangewezen MBA functioneel ondersteunen.<sup>81</sup>

### 3.2 Geur

In 2025 is veel rechtspraak verschenen over het milieuaspect geur. Dat zijn met name uitspraken over etfal/aanvaardbaar woon- en leefklimaat<sup>82</sup> en (maatwerk)voorschriften.<sup>83</sup> Een onderwerp dat opvallend veel terugkomt is

68 ‘Inrichting’ is in artikel 1.1 Wm gedefinieerd als: “elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht”.

69 ‘MBA’ is in de bijlage bij artikel 1.1 Ow gedefinieerd 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”.

70 Zie ook J.A.P. Mens, ‘Bedrijven als inrichting of milieubelastende activiteit(en)’, *PRO* 2024/261.

71 Tussen deze 58 uitspraken bevindt zich overigens een groot aantal uitspraken waar de MBA niet echt een rol speelde. Een voorbeeld is Rb. Oost-Brabant 22 september 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5870, *JM* 2025/149, m.nt. F.A.M. van de Ven, waarin werd geoordeeld dat een OBM onder de Ow doorwerkt als omgevingsvergunning voor een MBA. Zo zijn er veel van dit soort uitspraken die wel belangrijk zijn, maar voor hier niet noemenswaardig.

72 Rb. Noord-Nederland (vzr.) 14 oktober 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:4165; Rb. Noord-Holland 15 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:706; Rb. Oost-Brabant 24 november 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:7680.

73 Rb. Oost-Brabant (vzr.) 13 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5108.

74 Rb. Noord-Holland (vzr.) 22 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:533, *JM* 2025/41, m.nt. T. van der Meulen.

75 Rb. Noord-Nederland (vzr.) 14 augustus 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:3352, *Men R* 2025/113, m.nt. W.Th. Douma.

76 Op grond van deze bepaling moet degene die (onder meer) een MBA verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen genoemd in artikel 2.2 Bal (waaronder het beschermen van het milieu) (kortweg): die nadelige gevolgen voorkomen of, als zij al zijn voorgekomen, ongedaan maken of, als voorkomen of ongedaan maken onvoldoende mogelijk is, de activiteit achterwege laten.

77 Zie onder meer Rb. Rotterdam (vzr.) 14 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816, *Men R* 2025/56, m.nt. B. Arentz; Rb. Rotterdam 2 juli 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:3947, waarin ook de relevante parlementaire geschiedenis wordt genoemd. Zie verder ook Rb. Limburg (vzr.) 2 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:6311, Rb. Rotterdam (vzr.) 10 september 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:10717, *Men R* 2025/118, m.nt. F.C.S. Warendorf; Rb. Rotterdam 7 augustus 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:9750; Rb. Gelderland (vzr.) 18 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1311, *JM* 2025/52, m.nt. L. Boerema.

78 Rb. Oost-Brabant 7 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6158, *Men R* 2025/130, m.nt. J.H.N. Ypinga.

79 Artikel 8.99, lid 1, onder b, Bkl en artikel 5.38, lid 1, Ow.

80 Rb. Noord-Holland (vzr.) 22 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:533, *JM* 2025/41, m.nt. T. van der Meulen.

81 Zie bijvoorbeeld het eerste artikel in het Bal waar deze formulering in terugkomt: artikel 3.54, lid 2, Bal.

82 Rb. Oost-Brabant 19 september 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5801; ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4009.

83 Rb. Noord-Nederland 26 maart 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1139; Rb. Noord-Holland 15 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:810.

de werking en/of het verplicht stellen van luchtwassers.<sup>84</sup> Eén bijzondere (en in de literatuur ook al veel beschreven) procedure over geur uit 2025 springt duidelijk in het oog: de procedure over de civielrechtelijke aansprakelijkstelling van de Staat der Nederlanden vanwege geuroverlast.<sup>85</sup> Deze zaak was door omwonenden van intensieve veehouderijen aangespannen omdat de Staat onvoldoende zou doen om hun ongestoorde woongenot (zoals beschermd in artikel 8 EVRM) te beschermen. Het hof oordeelde dat de Staat bij een geurbelasting vanaf 25 odour units per kubieke meter lucht een positieve verplichting heeft om maatregelen te treffen om iets aan de geurbelasting te doen. Hij heeft een ruime beoordelingsmarge bij de keuze uit de te treffen maatregelen, maar mag niet stilzitten als sprake is van de hiervoor genoemde geurbelasting.

Ten aanzien van het milieuaspect geur wijzen wij ook nog op de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam die zich heeft uitgelaten over de schending van de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal.<sup>86</sup> In die zaak ging het om een glastuinbouwer die in het kader van het experiment Gesloten Coffeeshopketen cannabis teelde met de dakramen open. Dat leidde tot ruim 900 overlastmeldingen bij het bevoegd gezag. Zoals hiervoor al uiteengezet is handhaving op basis van een specifieke zorgplicht slechts mogelijk als er evident strijd is met de specifieke zorgplicht. De voorzieningenrechter stelde vast dat de overlast door de betreffende toezichthouders niet overeenkomstig het vigerend geurhinderbeleid was onderzocht en dat de last onder dwangsom daarom op een ondeugdelijk onderzoek berustte.

### 3.3 Water

Water, en zeker de Kaderrichtlijn Water (KRW), is een onderwerp dat in 2025 in veel verschillende soorten procedures aan bod is gekomen. Het gaat dan onder meer om een verzoek om een voorlopige voorziening tot schorsing van een omgevingsvergunning voor het toepassen van baggerspecie, omdat onvoldoende rekening zou zijn gehouden met de gevolgen van die activiteit op de waterkwaliteit.<sup>87</sup> Ook gaat het om procedures over lozingsnormen<sup>88</sup> of andere voorschriften<sup>89</sup> in omgevingsvergunningen en de

watertoets.<sup>90</sup> Verder wijzen wij op de uitspraak van de Afdeling over de watervergunning voor een waterkrachtcentrale in de Maas bij Alphen/Lith.<sup>91</sup> Er werd in die procedure (zonder succes) gewezen op de inbreukprocedure van de Europese Commissie die tegen Nederland loopt wegens het niet-naleven van de KRW.<sup>92</sup> De Europese Commissie heeft zorgen over het periodiek actualiseren van beheersmaatregelen voor lozings- en ontrekkingsactiviteiten. Dat is onvoldoende in de Nederlandse wetgeving geborgd.<sup>93</sup> Wij verwachten dat water in de volgende kroniekperiode een grotere rol zal krijgen. Dat doen we temeer omdat de KRW-kwaliteitsdoelstellingen in 2027 gehaald moeten worden en in verschillende Kamerbrieven nadrukkelijk wordt genoemd dat bevoegde gezagen bezig zijn met het actualiseren van relevante omgevingsvergunningen en vergunningvoorschriften.<sup>94</sup> De verwachting is overigens dat geen van de EU-lidstaten alle KRW-kwaliteitsdoelstellingen tijdig zal halen.

### 3.4 Geluid

In deze kroniekperiode is een groot deel van de jurisprudentie over geluid geweest onder oud recht. Veel van die rechtspraak ging over het gebruik van de VNG-brochure *Bedrijven en milieuzonering* uit 2009.<sup>95</sup> Verder is in 2025 door de Afdeling aangenomen dat er sprake is van gewijzigde planologische inzichten over de inpasbaarheid van padelbanen in de omgeving van woningen, onder meer vanwege de 'Handreiking Padel en Geluid' van de Nederlandse Lawn Tennisbond. Kortweg blijken padelbanen meer geluid te maken dan voorheen gedacht en deze hoeveelheid geluid is niet zomaar gelijk te stellen met het geluid van tennisbanen. Dit was aanleiding voor de Afdeling om aan te nemen dat er sprake is van gewijzigde planologische inzichten over de akoestische inpasbaarheid van padelbanen. Dat betekent dat, ook als een voorgaand bestemmingsplan padelbanen toestond, deze niet zonder nader onderzoek en motivering overgenomen kunnen worden in een conserverend bestemmingsplan.<sup>96</sup> Vermeldenswaardig is ook een uitspraak van de Afdeling waaruit volgt dat mitigerende maatregelen die nodig zijn in verband met geluid in overstemming moeten zijn met een goede ruimtelijke ordening. Een erg lang (470 m) en hoog (9 m) geluidsscherm werd niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening geacht. Daarbij speelde een rol dat de bedrijfswoning die beschermd moest

84 Zie bijvoorbeeld: Rb. Oost-Brabant 15 januari 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:169; Rb. Limburg 24 januari 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:565; Rb. Noord-Nederland 27 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2577; Rb. Noord-Nederland 27 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2578; ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3438, *M en R* 2025/102, m.nt. M.A.A. Soppe & T. Röttscheid; ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3389; Rb. Gelderland 27 november 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:10954, *OP* 2026/9336.

85 Hof Den Haag 25 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:431, *AB* 2025/144, m.nt. J.A. Boer & L.M. Nijenhuis.

86 Rb. Rotterdam (vzr.) 14 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816, *M en R* 2025/56, m.nt. B. Arentz.

87 Rb. Noord-Nederland (vzr.) 2 december 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:4979, *JM* 2026/40, m.nt. J.K. van de Poel.

88 Rb. Gelderland 27 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4048; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 25 juni 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3644; Rb. Oost-Brabant 7 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6158, *M en R* 2025/130, m.nt. J.H.N. Ypinga.

89 Rb. Den Haag 25 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:4677.

90 ABRvS 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2185, *M en R* 2025/75, m.nt. M.A.A. Soppe; ABRvS 15 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4947; ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5992.

91 ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:457, *AB* 2025/174, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

92 Zie de inbreukprocedure met kenmerk: INFR(2022)2161.

93 *Kamerstukken II* 2024/25, 27625, nr. 674.

94 Zie bijv. de Kamerbrief van 18 juli 2025, kenmerk: IENW/BSK-2025/134488.

95 ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:201; ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:787, *JM* 2025/55, m.nt. T. van der Meulen; ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183; ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1218; ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2090; ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3228; ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3970, *JM* 2025/115, m.nt. F. Arents; ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3989; ABRvS 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4241; ABRvS 17 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4420.

96 ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:316, *AB* 2025/164, m.nt. T. Groot.

worden, door de verschillende ontwikkelingen nagenoeg omsingeld zou worden en het geluidsscherm het volledige zicht zou wegnemen.<sup>97</sup> Een paar opmerkelijke (maar voor hier te technische) uitspraken zijn tot slot 1) een uitspraak van de Afdeling over de invloed van meteorologische omstandigheden op het meten van geluidsemissie (wederom van padelbanen);<sup>98</sup> en 2) uitspraken over de waardering van laagfrequent geluid.<sup>99</sup>

### 3.5 MER

Over de milieueffectrapportage is de afgelopen kroniekperiode regelmatig rechtspraak verschenen. Twee belangrijke lijnen lichten wij hier uit.

Het komt meer dan eens voor dat het bevoegd gezag ten onrechte geen (vormvrije) project-mer-beoordeling heeft vastgesteld. Het is de vraag of dit gebrek in een procedure nog kan worden gerepareerd. De Afdeling trekt hier geen duidelijke lijn. Zo oordeelde zij in haar uitspraak van 12 maart 2025 over bestemmingsplan “Molenweg 42a Koningsbosch” dat de aard van het ten onrechte niet verricht hebben van een (vormvrije) project-mer-beoordeling zich verzet tegen het bieden van een herstelmogelijkheid via de toepassing van een bestuurlijke lus.<sup>100</sup> Dit terwijl de Afdeling bij uitspraak van 14 mei 2025 over bestemmingsplan “Nieuw Basselt en Fliertlanden, Twello” juist oordeelde dat het niet expliciet nemen van een project-mer-beoordelingsbesluit weliswaar een gebrek oplevert, maar dat dit gebrek reparabel is in het kader van een bestuurlijke lus.<sup>101</sup> Hierbij geldt wel dat de lusopdracht uitsluitend strekt tot het maken van een project-mer-beoordelingsbesluit en niet tot het opstellen van een project-mer.

Een plan-mer-plicht geldt onder meer voor plannen en programma's die het kader vormen voor besluiten over project-mer-beoordelingsplichtige projecten, of waarvoor een passende beoordeling vereist is.<sup>102</sup> Op deze verplichting bestaat een uitzondering wanneer het plan betrekking heeft op kleine gebieden op lokaal niveau, de zogenoemde ‘kleine gebiedenregeling’.<sup>103</sup> Al in 2022 oordeelde de Afdeling dat sprake is van zo'n klein gebied als het plangebied ongeveer 1% van het gehele grondgebied van een gemeente omvat.<sup>104</sup> Bij uitspraak van 19 maart 2025 heeft de Afdeling dit 1%-criterium bevestigd.<sup>105</sup>

97 ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:543, AB 2025/154, m.nt. T. Groot.  
 98 ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2637, M en R 2025/87, m.nt. J.A.M. van der Velden.  
 99 ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:518; ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:520.  
 100 ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1039, M en R 2025/51, m.nt. M.A.A. Soppe.  
 101 ABRvS 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2185, M en R 2025/75, m.nt. M.A.A. Soppe.  
 102 Artikel 16.36, lid 3, Ow.  
 103 Artikel 11.1, lid 4, Ob.  
 104 ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910, M en R 2023/68, m.nt. M.A.A. Soppe.  
 105 ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183.

## 3.6 Natuurbescherming

### 3.6.1 Gebiedsbescherming

De jurisprudentie over het gebiedsbeschermingsrecht gaat – ondanks de inwerkingtreding van de Ow – nog grotendeels over de hiervoor geldende Wet natuurbescherming (Wnb). Dit is niet vreemd, omdat de Wnb van toepassing blijft op besluitvorming over aanvragen voor 1 januari 2024 tot het besluit onherroepelijk is.<sup>106</sup> In deze kroniekperiode stond de jurisprudentie over gebiedsbescherming in het bijzonder in het teken van de gevolgen van de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024 over destructiebedrijf Rendac Son B.V. In de Rendac-uitspraak wijzigde de Afdeling haar rechtspraak over intern salderen bij de beoordeling van de gevolgen van projecten voor de natuur. In de kern komt het erop neer dat intern salderen (het wegstrepen van stikstofgevolgen van een nieuwe ontwikkeling tegen de stikstofgevolgen van het oude, vergunde project) niet meer mag worden betrokken in de voortoets.<sup>107</sup>

#### Intern salderen bij projecten

Sinds de Rendac-uitspraak mag in de voortoets niet langer een vergelijking worden gemaakt van de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging.<sup>108</sup> In een voortoets moeten de gevolgen van een project op zichzelf worden onderzocht. Dit betekent dat de referentiesituatie geen rol meer speelt bij de vraag of een natuurvergunning is vereist. In de voortoets mag nog wel rekening worden gehouden met de positieve gevolgen van een project die de schadelijke gevolgen van het project beperken. Het moet hierbij gaan om de aan het project inherente standaardonderdelen. Elektrisch bouw materiaal kwalificeerde volgens de rechtbank Oost-Brabant niet als een standaardonderdeel.<sup>109</sup> Dit geldt ook voor het afkoppelen van het gas<sup>110</sup> en voor het duurzaam taxiën en elektrificatie van de grondoperatie van Schiphol.<sup>111</sup> Luchtwassers kwalificeerden daarentegen wél als standaardonderdeel, omdat luchtwassers als BBT-maatregelen verplicht zijn.<sup>112</sup>

De referentiesituatie mag nog wel worden gebruikt in de passende beoordeling, dus bij de vraag of een natuurvergunning kan worden verleend. Hier komt men aan toe als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten. In dat kader moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Het additionaliteitsvereiste houdt in dat intern salderen niet nodig mag zijn om natuur te behouden, te herstellen of verslechtering te voorkomen.

106 Artikel 2.9, lid 1, onder a, Aanvullingswet natuur Ow.  
 107 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac), AB 2025/296, m.nt. A. Collignon, Gst. 2025/91; ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (Amercentrale), AB 2025/297, m.nt. A. Collignon.  
 108 Deze lijn is sindsdien meermaals bevestigd. Zie bijv. Rb. Midden-Nederland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:737.  
 109 Rb. Oost-Brabant 25 februari 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1108, VGR 2025/27, m.nt. P. van der Woerd.  
 110 Rb. Midden-Nederland 9 mei 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2238.  
 111 Rb. Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782, JM 2025/108, m.nt. L. Boerema.  
 112 Rb. Midden-Nederland 10 september 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4891.

Waar de *Rendac*-uitspraak alleen betrekking had op intern salderen met een natuurvergunning en een milieu-toestemming, weten we sinds de uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2025 over Delversduin dat intern salderen in de voortoets bij projecten ook niet is toegestaan bij algemene regels over beweiden en bemesten.<sup>113</sup> Een positieve weigering<sup>114</sup> en een OBM-vergunning<sup>115</sup> kunnen niet op één lijn worden gesteld met een verleende natuurvergunning, waardoor deze niet kunnen worden gebruikt als referentiesituatie en dus ook niet bij intern salderen. Het is de vraag of een vergunning op grond van artikel 9.4, lid 8, Wnb als referentiesituatie voor salderen kan gelden.<sup>116</sup> De Afdeling heeft zich hier nog niet over uitgelaten.

Het nieuwe beoordelingskader is direct van toepassing en heeft gevolgen voor alle lopende en toekomstige vergunningsprocedures. Uit het oogpunt van rechtszekerheid hanteert de Afdeling een overgangperiode tot 1 januari 2030 voor activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025. Het lijkt hierbij te moeten gaan om feitelijke werkzaamheden die voor 1 januari 2025 zijn aangevangen. Het uitzetten van de bouwlocatie<sup>117</sup> en het aanbrenge van verharding<sup>118</sup> vallen hieronder. Gedurende de overgangperiode mogen provinciebesturen niet handhavend optreden tegen het voortzetten van de activiteiten zonder natuurvergunning. Dit is de reden dat rechtbanken oordelen dat handhavingsverzoeken terecht zijn afgewezen.<sup>119</sup>

#### *Intern salderen bij plannen*

Net buiten de kroniekperiode – op 14 januari 2026 – heeft de Afdeling in aansluiting op de *Rendac*-uitspraak geoordeeld dat intern salderen in de voortoets bij plannen niet langer is toegestaan.<sup>120</sup> Intern salderen mag dus niet meer worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling op voorhand kunnen worden uitgesloten. Kunnen zulke gevolgen niet uitgesloten worden, dan moet een passende beoordeling worden gemaakt voor het bestemmingsplan. Intern salderen mag bij plannen (net als bij projecten) wel in de passende beoordeling, mits aan de voorwaarden wordt voldaan waaronder het additionaliteitsvereiste. De gemeenteraad moet motiveren dat hieraan wordt voldaan. Omdat de gemeenteraad in dit kader niet over bevoegdheden beschikt, geldt voor de gemeenteraad een vergewisplicht. Dit nieuwe

beoordelingskader geldt direct voor alle lopende procedures over bestemmingsplannen.

#### 3.6.2 *Soortenbescherming*

Op het gebied van flora en fauna is in de kroniekperiode een aanzienlijke hoeveelheid jurisprudentie verschenen. Omdat het soortenbeschermingsrecht sinds de inwerkingtreding van de *Ow* een specifieke zorgplicht voor flora-en-fauna-activiteiten kent, spitsen wij ons in deze kroniek toe op die specifieke zorgplicht.<sup>121</sup> De specifieke zorgplicht bepaalt dat iedereen die een flora-en-fauna-activiteit uitvoert negatieve gevolgen moet voorkomen, beperken of ongedaan maken. De zorgplicht geldt dus niet alleen voor activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning voor een flora-en-fauna-activiteit is vereist, maar voor alle activiteiten die mogelijk negatieve effecten kunnen hebben voor in het wild levende dieren of planten. Ook hun directe leefomgeving, foeragegebied, rust- en voortplantingsplaats en plaatsen voor het grootbrengen van jongen worden door de specifieke zorgplicht beschermd.<sup>122</sup>

Voorafgaand aan het verrichten van de flora-en-fauna-activiteit geldt op grond van de zorgplicht de verplichting om na te gaan of er aanwijzingen zijn voor de aanwezigheid van dieren, planten of hun habitats. Ook moet worden nagaan wat de kwetsbaarheid is van de dieren, planten of habitats en wat de mogelijke gevolgen zijn van het verrichten van de activiteit. Hiervoor is in de meeste gevallen ecologisch onderzoek vereist. In dit kader is het bepalend of alle zorg is betracht die in redelijkheid had mogen worden verwacht om op de hoogte te (kunnen) zijn van de aanwezigheid van soorten. Daadwerkelijke wetenschap van de aanwezigheid is niet vereist.<sup>123</sup> Op grond hiervan vereist de rechtspraak voor handhavend optreden op grond van de specifieke zorgplicht voor een flora-en-fauna-activiteit (tot nu toe) (1) dat sprake is van evidente strijd met deze zorgplicht; en (2) een geval waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden.<sup>124</sup> De vraag of een maatwerkvoorschrift dient om de zorgplicht in te vullen, of dat van de zorgplicht mag worden afgeweken, is in de rechtspraak nog niet beantwoord. De voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland meende dat deze vraag zich niet leent voor de voorlopige voorzieningsprocedure.<sup>125</sup>

#### 3.7 *Gewasbeschermingsmiddelen en lelieteelt*

In het kader van gebiedsbescherming verdient ook de uitspraak van de Afdeling over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de lelieteelt aandacht.<sup>126</sup> Hoewel

113 ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (*Delversduin*), *M en R* 2025/76, m.nt. P. Mendelts, *Gst.* 2025/89.

114 Rb. Den Haag 7 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:4036.

115 ABRvS 4 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2564.

116 Vergelijk Rb. Den Haag 17 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:13631; Rb. Oost-Brabant 24 maart 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1601, *M en R* 2025/57, m.nt. A.W. Batenburg & T. Röttscheid.

117 Rb. Gelderland 25 juli 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:6052.

118 ABRvS (vzr.) 25 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4906.

119 Rb. Zeeland-West Brabant 28 februari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:981; Rb. Limburg (vzr.) 23 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:7229, r.o. 15.2; ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2465, r.o. 14.

120 ABRvS 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193 (*Pasgeld-West*), *TvAR* 2026/8241, m.nt. D. Korse.

121 Artikel 11.27 *Bal.*

122 Rb. Noord-Nederland (vzr.) 12 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2278, *M en R* 2025/90, m.nt. A. Collignon.

123 Rb. Gelderland (vzr.) 18 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1311, *JM* 2025/52, m.nt. L. Boerema.

124 Rb. Midden-Nederland (vzr.) 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910, *M en R* 2024/110, m.nt. A. Collignon.

125 Rb. Gelderland (vzr.) 2 oktober 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:8229, *M en R* 2026/10, m.nt. A. van der Werf & L.S. Braaksm.

126 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428, *M en R* 2025/60, m.nt. A.S. de Vries.

er nog veel onbekend is over de mogelijke effecten van gewasbeschermingsmiddelen in de lelieteelt voor Natura 2000-gebieden, kwam in deze uitspraak duidelijk naar voren dat negatieve effecten kunnen optreden, onder andere op insecten en beschermde habitatsoorten. Milieudefensie had GS verzocht handhavend op te treden tegen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door een lelieteler in Vledder. De Afdeling oordeelde dat zolang onzeker is welke gevolgen een activiteit heeft voor een Natura 2000-gebied, maar er wel aanwijzingen zijn voor negatieve gevolgen, aanvullend onderzoek noodzakelijk is. Het voorzorgsbeginsel dwingt daartoe. GS hadden daarom het handhavingsverzoek van Milieudefensie niet mogen afwijzen zolang negatieve effecten voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied niet waren uitgesloten. Over lelieteelt is al langere tijd veel te doen en de rechtspraak is in ontwikkeling. Zo oordeelde het gerechtshof 's-Hertogenbosch in deze kroniekperiode dat een lelieteler uit Maasbree tot 2028 geen lelies mag telen met behulp van gewasbeschermingsmiddelen vlak naast een woonwijk. Volgens het hof rust op de lelieteler een bijzondere zorgplicht ten aanzien van omwonenden, die inhoudt dat er in hun nabijheid geen lelies mogen worden bespoten met de gewasbeschermingsmiddelen die hij wenst te gebruiken.<sup>127</sup> Bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg werd door een milieuorganisatie in dat kader van handhaving een beroep gedaan op de zorgplicht uit artikel 2.11 Bal wegens het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij een lelieteler. In lijn met de hiervoor besproken uitspraken over zorgplichten volgt dat voor een evidente strijdigheid met artikel 2.11 Bal meer nodig is dan de aanwijzingen dat een activiteit mogelijk nadelige effecten kan hebben op het milieu en/of de gezondheid. Dit betekent dat met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de lelieteelt artikel 2.11 Bal niet wordt geschonden.<sup>128</sup>

### 3.8 Voorwaardelijke verplichtingen

In de uitspraak van 9 juli 2025 over bestemmingsplan "Parkhaven" heeft de Afdeling haar lijn over voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen aangescherpt.<sup>129</sup> Deze nieuwe 'standaardrechtspraak' is door de Afdeling in de kroniekperiode al meerdere keren bevestigd<sup>130</sup> en zal (logischerwijs) ook voor toekomstige omgevingsplannen gelden. Waar uit eerdere rechtspraak van de Afdeling volgde dat de gemeenteraad in bepaalde situaties niet verplicht was om een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk geachte maatregel in planregels te borgen, gaat dit niet langer op. De Afdeling oordeelde telkens dat de rechtszekerheid vereist dat publiekrechtelijke borging in de planregels plaatsvindt, tenzij de realisatie en instandhouding anderszins publiekrechtelijk is verzekerd. Dit kan

veelal door een daarop toegespitste voorwaardelijke verplichting in de planregels op te nemen. Het gaat hierbij om de situaties dat het bevoegd gezag (1) stelt eigenaar, zakelijk gerechtigde of beheerder te zijn van de gronden waarop zo'n maatregel moet worden gerealiseerd en in stand gehouden; of (2) de verwachting uitspreekt in de toekomst eigenaar, zakelijk gerechtigde of beheerder van die gronden te zullen worden en ook toezegt die maatregel te zullen realiseren en in stand te houden; of (3) wijst op privaatrechtelijke afspraken die de realisatie en instandhouding van die maatregel moeten verzekeren.

Ook blijkt in 2025 weer dat de Afdeling strenge eisen stelt aan de formulering van voorwaardelijke verplichtingen, eveneens in het kader van de rechtszekerheid<sup>131</sup> én aan de uitvoering van de voorwaardelijke verplichting; de uitvoering moet wel in overeenstemming zijn met andere regels.<sup>132</sup>

### 3.9 Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG)

Eén Dienstenrichtlijn-uitspraak heeft de pennen in het bijzonder doen bewegen in 2025: de uitspraak van de Afdeling van 25 juni 2025 over bestemmingsplan "Darkstores".<sup>133</sup> Dat bestemmingsplan voerde in feite een verbod met vergunningplicht in voor darkstores in een groot deel van Amsterdam. De laatste grote flitsbezorger van Nederland kwam hiertegen op, maar zonder succes. Het betoog dat dit verbod een niet-noodzakelijke, onevenredige en discriminerende territoriale beperking is om haar diensten te mogen aanbieden, slaagde niet.

## 4. Wetgeving

In deze kroniekperiode zijn met het ontwerpverzamelbesluit bouwwerken leefomgeving enkele verduidelijkingen en aanvullingen voorgesteld voor het Bbl.<sup>134</sup> Het betreft aanvullende eisen voor het maken en aanbrengen van pur-schuim, een verduidelijking bij de verplaatsing van tijdelijke bouwwerken, de eis om bij nieuwe utiliteitsbouw verblijfsvoorzieningen te realiseren voor bouwwerkafhankelijke beschermde diersoorten, de introductie van de woonfuncties 'zorggeschikt' en 'nultreden' en diverse wetstechnische reparaties.<sup>135</sup> Het ontwerpverzamelbesluit is momenteel in consultatie bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

Verder is op 1 oktober 2025 de Vangnetregeling Ow gewijzigd.<sup>136</sup> Deze wijziging van de Vangnetregeling bevat verschillende wijzigingen en aanvullingen op de bruidsschat, waaronder nieuwe regels voor vergunningvrij bouwen en het gebruiken van mantelzorgwoningen bij bestaande woningen. De regels uit de Vangnetregeling Ow worden geen

127 Hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *M en R* 2025/101, m.nt. E. Broeren.

128 Rb. Limburg 7 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:6311.

129 ABRvS 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3076, *AB* 2026/13, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

130 ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3989; ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3680; ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3219; ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3232.

131 ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:653; ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2942; ABRvS 27 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4132.

132 ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:320.

133 ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:284, *TBR* 2025/142, m.nt. D.C.E. de Haas & S.A. de Graaff.

134 *Kamerstukken II* 2025/26, 28325, nr. 299.

135 Zie o.a. de aanvullingen en wijzigingen op artikel 4.8, 7.7a e.v. Bbl en afdeling 4.4 Bbl na inwerkingtreding.

136 *Stcrt.* 2025, 32257.

onderdeel van het omgevingsplan en zullen ook niet ontsloten worden via het Omgevingsloket. Gemeenten moeten dus bij elke wijziging van de Vangnetregeling bepalen of aanpassing van de bruidsschat wenselijk is. Dit betekent dat bij het toetsen van vergunningaanvragen aan het omgevingsplan zowel de bruidsschatregels (voor zover nog niet omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan) als de Vangnetregeling (en alle wijzigingen op die regeling) moeten worden gecontroleerd.<sup>137</sup>

Tot slot verdient het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, dat op 3 juli 2025 door de Tweede Kamer is aangenomen, aandacht.<sup>138</sup> In dit wetsvoorstel krijgt de overheid meer wettelijke instrumenten om de regie op de woningbouw te versnellen. Het wetsvoorstel heeft vier pijlers: (1) regie op locatie, hoeveelheid en type; (2) realisatie van voldoende betaalbare woningen; (3) kortere procedures; en (4) verbetering van de toewijzing aan urgent woningzoekenden. Het wetsvoorstel heeft onder andere als doel juridische procedures in het omgevingsrecht aanzienlijk te verkorten door de stap naar de rechtbank over te slaan. Er is daardoor eerder duidelijkheid over de juridische houdbaarheid van omgevingsrechtelijke besluiten met betrekking tot woningbouwprojecten. De Eerste Kamer houdt verdere behandeling van het wetsvoorstel aan totdat de Tweede Kamer heeft gestemd over een wetsvoorstel ter reparatie van een aantal amendementen.<sup>139</sup> Volgens de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening treedt het wetsvoorstel naar verwachting per 1 juli 2026 in werking.<sup>140</sup>

## 5. Afsluiting

In deze kroniekperiode zijn de ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht in het tweede jaar na inwerkingtreding van de Ow beschreven. Zoals in de inleiding aangegeven, is er op dit terrein veel gebeurd. Voor de rechtspraak heeft de Ow onmiskenbaar vragen en aanpassingen met zich gebracht. Tegelijkertijd is onze ervaring dat de praktijk steeds meer vertrouwd raakt met de nieuwe systematiek en daar steeds beter mee uit de voeten kan. Ook de jurisprudentie onder de Ow raakt in een stroomversnelling. Vrijwel dagelijks verschijnen nieuwe uitspraken over de toepassing van de Ow en de bijbehorende amvb's. In de volgende kroniek zullen wij daar opnieuw verslag over uitbrengen en laten zien hoe deze 'nieuwe' wet zich verder uitkristalliseert.

<sup>137</sup> Rb. Overijssel 16 juni 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:3805.

<sup>138</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 2.

<sup>139</sup> *Kamerstukken II 2025/26*, 36512, nr. 104, p. 4.

<sup>140</sup> *Kamerstukken II 2025/26*, 36512, nr. 104, p. 5.