

LEGAL UPDATE

Handhavingsbesluiten onder de Omgevingswet. Hoe werkt het overgangsrecht?

Datum: 23 augustus 2024

Op 3 juli 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('Afdeling') met het oog op de 'rechtsvorming en de rechtspraktijk' een belangrijke [uitspraak](#) gedaan rondom de toepassing van het overgangsrecht bij handhavingsbesluiten vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Waar ging het om?

Het ging in deze zaak om een paardenhouderij die bij de gemeente een handhavingsverzoek had ingediend tegen paardenhouderijen op 26 andere percelen, vanwege strijd met het geldende bestemmingsplan. Het college had het verzoek afgewezen, omdat verzoeker volgens het college geen belanghebbende was.

De Afdeling oordeelde dat verzoeker wel als belanghebbende kon worden aangemerkt voor bepaalde locaties, omdat hij in hetzelfde marktsegment opereert als de paardenhouderijen op ander percelen in de buurt van het betreffende perceel. De Afdeling vernietigde de eerdere uitspraak van de rechtbank en het besluit van het college, en droeg het college op om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. De vraag was vervolgens welk recht van toepassing is op het nieuw te nemen besluit.

Het overgangsrecht voor handhavingsbesluiten zoals opgenomen in de Invoeringswet Omgevingswet ('Iw Ow') bleek onvoldoende duidelijkheid te scheppen welk recht van toepassing was op bepaalde handhavingsbesluiten. In de praktijk werd daarom reikhalzend naar deze overzichtsuitspraak uitgekeken.

Wat staat er in de wet?

Uit de artikelen 4.5 en 4.23 Iw Ow volgen, kort samengevat, de volgende uitgangspunten:

- Als vóór inwerkingtreding van de Ow een bestuurlijke sanctie is opgelegd, blijft het oude recht van toepassing op die sanctie tot dat besluit onherroepelijk wordt (artikel 4.23 Iw Ow);
- Als vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet een handhavingsverzoek is ingediend (een aanvraag om een besluit) blijft het oude recht van toepassing totdat het besluit onherroepelijk wordt (artikel 4.3 Iw Ow).

Dat lijkt duidelijk, maar in de praktijk leidde dit tot problemen. Een voorbeeld om dit te verduidelijken. In de praktijk was het denkbaar dat vanwege de gerealiseerde aanbouw in je achtertuin een handhavingsverzoek werd ingediend door een boze buurtbewoner, terwijl deze aanbouw met de inwerkingtreding van de Omgevingswet legaal is geworden. De Afdeling heeft deze onduidelijk in de praktijk proberen weg te nemen met een overzichtsuitspraak.

Hoofregel toepasselijk recht

Uitgangspunt is dat oud recht op bestuurlijke sanctiebesluiten van toepassing blijft als voor 1 januari 2024 een overtreding is begonnen én het bestuurlijk sanctiebesluit is opgelegd. Op besluiten op verzoeken om handhavend op te treden blijft eveneens het oude recht van toepassing.

Maar welke recht moet worden toegepast voor de vraag of sprake is van een overtreding als de materiële normstelling na 1 januari 2024 is gewijzigd? In deze overzichtsuitspraak verduidelijkt de Afdeling dit.

Is er op het moment van besluitvorming nog sprake van een overtreding onder de Omgevingswet?

Belangrijk is dat het bestuursorgaan altijd moet kijken of er op het moment van de besluitvorming nog sprake is van een overtreding naar het recht onder de Omgevingswet. De reden hiervoor is dan anders een sanctie wordt opgelegd om het handelen of nalaten af te dwingen – denk in het voorbeeld van de aanbouw aan het opleggen van een dwangsom om de aanbouw af te breken – terwijl dat onder het nieuwe recht niet verplicht is.

Als op grond van het nieuwe recht het handelen of nalaten (gedeeltelijk) niet meer verboden is, dan moet het bestuursorgaan kort gezegd van handhaving afzien. Als er na 1 januari 2024 nog steeds sprake is van dezelfde overtreding, dan blijft op het sanctiebesluit het oude recht van toepassing.

Toepasselijk recht bij zicht op legalisatie

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, vormt een centraal element in het handhavingsrecht de beginselplicht tot handhaving. Afzien van handhaving kan slechts onder bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer concreet zicht op legalisatie bestaat.

Zoals uit de overzichtsuitspraak blijkt, is bij de beoordeling of sprake is van concreet zicht op legalisatie het materiële recht relevant zoals dat geldt op het moment van de beslissing op bezwaar. Dat wil zeggen dat in de beslissing op bezwaar door het bestuursorgaan moet worden beoordeeld of ook onder de Omgevingswet nog sprake is van een overtreding.

Toepasselijk recht na bij een geschil over de vraag of sprake is van een overtreding

Als er een geschil is over een bestuurlijk sanctiebesluit, bijvoorbeeld omdat de eigenaar uit het voorbeeld betwist dat sprake is van een illegale aanbouw, blijft het oude recht van toepassing als het besluit voor 1 januari 2024 is genomen.

Toepasselijk recht na vernietiging vanwege constatering van een gebrek over de vraag of sprake is van een overtreding

Als een besluit is vernietigd omdat de rechter van oordeel is dat er een gebrek kleeft aan het besluit op bezwaar over de vraag of sprake is van een overtreding, dan is in beginsel ook oud recht van toepassing. Ook hier geldt weer de situatie dat, als de gedraging onder nieuw recht (gedeeltelijk) niet meer verboden is, van handhaving moet worden afgezien door het bestuursorgaan. Is nog steeds sprake van een overtreding? Dan blijft op het bestuurlijk sanctiebesluit het oude recht van toepassing.

Het voornemen tot handhavend optreden dateert van voor 1 januari 2024. Het besluit tot handhavend optreden van na 1 januari 2024. Welk recht is van toepassing?

Daarvoor is van belang of het bestuursorgaan de belanghebbende in de gelegenheid heeft gesteld tot het indienen van een zienswijze (artikel 4:8 Awb).

Is voor 1 januari 2024 de gelegenheid geboden tot het geven van een zienswijze? Dan is het oude recht van toepassing. Dat geldt ook als het bestuurlijk sanctiebesluit is opgelegd na 1 januari 2024.

Is geen gelegenheid geboden tot het geven van een zienswijze? Dan is het toepasselijk recht afhankelijk van het moment tot het opleggen van het bestuurlijk sanctiebesluit. Kortom: is het bestuurlijk sanctiebesluit na 1 januari 2024 opgelegd, dan is het nieuwe recht (de Omgevingswet) van toepassing. Let op. Het gaat hier om de situatie dat ambtshalve handhavend wordt opgetreden en dus niet op basis van een ingediend handhavingsverzoek. Dat onderscheid is belangrijk.

Voorbeeld: er is een handhavingsverzoek ingediend voor 1 januari 2024 en een besluit tot handhaving is opgelegd na 1 januari 2024. Welk recht is van toepassing?

In dat geval blijft oud recht van toepassing totdat het besluit onherroepelijk is geworden, zo volgt uit artikel 4.3 lw Ow. Bepalend is dus dat het verzoek om handhaving is ingediend vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wel is belangrijk dat het bestuursorgaan 'doorkijkt' naar de Omgevingswet en dient te beoordelen of de gedraging ook onder de Omgevingswet een overtreding oplevert.

Lessen voor de praktijk

De Afdeling heeft eerder al richtinggevende overzichtsuitspraken gedaan met betrekking tot het overgangsrecht. Wij verwijzen graag naar onze Legal Updates van [28 maart jl.](#) en [27 juni jl.](#) over deze uitspraken.

Ten aanzien van deze uitspraak geldt dat het belangrijk is om bij handhavingkwesties niet te volstaan met bestudering van de relevante bepalingen uit de lw Ow. Deze wetsbepalingen bieden namelijk niet voor alle situaties voldoende duidelijkheid over de vraag welk recht van toepassing is. Het is daarom relevant om ook deze overzichtsuitspraak van de Afdeling scherp op het netvlies te hebben. Voor meer informatie verwijzen wij u naar het door de Afdeling bij de uitspraak bijgevoegde [stroomschema](#).

Wij houden u op de hoogte van toekomstige uitspraken over de Omgevingswet.

Wilt u meer weten over de Omgevingswet? Neemt u dan contact op met een van onze specialisten.

Dit is een Legal Update van Monique Rus en Reimer Helder.

Voor meer informatie:

Monique Rus
+31 30 25 95 521
moniquerus@vbk.nl

Reimer Helder
+31 30 25 95 549
reimerhelder@vbk.nl