

De Omgevingswet in de rechtspraak

Een bloemlezing van de eerste ontwikkelingen en jurisprudentie vanaf 1 januari 2024

BR 2025/47

De Omgevingswet (Ow) is, bij het afsluiten van dit artikel, nog net geen anderhalf jaar in werking.² Tijd om de balans op te maken. In deze bijdrage bespreken wij ontwikkelingen in de wetgeving en jurisprudentie over de Ow die ons zijn opgevallen. Het is niet de bedoeling een volledige beschrijving van alle ontwikkelingen te geven en we hebben dan ook keuzes moeten maken.³ Daarbij richten we ons zoveel mogelijk op de brede bouwpraktijk. We beginnen in paragraaf 1 met een kort overzicht over de voorgeschiedenis van de Ow en de stand van zaken van de uitvoering. In paragraaf 2 behandelen we aan de hand van een aantal thema's de eerste jurisprudentie over de Ow. Paragraaf 3 bevat enkele afsluitende opmerkingen.

1. De Ow, aanleiding en stand van zaken uitvoering

1.1 Aanleiding en inhoud

Met een aanloop van zo'n veertien jaar⁴ is de voorgeschiedenis van de Ow bijzonder uitgebreid.⁵ We gaan voor nu hier slechts in op de aanleiding voor de wet, de vier geformuleerde verbeterdoelen, de reikwijdte van de wet en de kerninstrumenten.

Concreet zijn er twee aanleidingen voor de Ow benoemd: i) te weinig aansluiting op de eerdere wetgeving in huidige en toekomstige ontwikkelingen omdat er onvoldoende rekening wordt gehouden met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten; en ii) een te versnipperd

en onoverzichtelijk omgevingsrecht.⁶ De Ow zou dan ook direct leiden tot 'betere mogelijkheden voor integraal beleid, een betere bruikbaarheid en substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht'.

Met de Ow worden dan ook vier verbeterdoelen nagestreefd: i) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; ii) het werkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving (ook wel: 'leefomgeving centraal'); iii) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving ('ruimte voor maatwerk'); en iv) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving ('sneller en beter').⁷ Hiervoor zijn 21 wetten geheel, en andere wetten gedeeltelijk, in de Ow opgegaan.⁸

Om de Ow uit te voeren, hebben overheden de beschikking over zes 'kerninstrumenten': de omgevingsvisie; het programma; decentrale regels (omgevingsverordening, waterschapsverordening en omgevingsplan); algemene rijksregels in de vastgestelde AMvB's (zoals het voor de bouw relevante Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) als opvolger van het Bouwbesluit 2012); de omgevingsvergunning (waaronder ook de 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (BOPA), voor het afwijken van een omgevingsplan); en het projectbesluit. Voor de gebiedsdekkende omgevingsplannen per gemeente is er een transitiefase tot 2032 afgesproken. De regels moeten zien op de 'fysieke leefomgeving'.⁹

1.1.1 Omgevingsplan

Voor de bouwpraktijk is het omgevingsplan van groot belang. Met de inwerkingtreding van de Ow is de rechtsfiguur van het bestemmingsplan vervallen en beschikt elke gemeente van rechtswege over één omgevingsplan.¹⁰ Dit omgevingsplan omvat in eerste instantie een tijdelijk deel, waarvan deel uitmaken: (i) alle onherroepelijk vigerende bestemmingsplannen (al dan niet met verbrede reikwijdte en exploitatieplannen, beheersverordeningen, wijzigings- en uitwerkingsplannen en voorbereidingsbesluiten daar- onder begrepen);¹¹ (ii) ruimtelijke plannen of planfiguren die nog onder vigeur van de per 1 januari 2024 vervallen Wet

1 Jeroen Heymans is Senior Professional Support Lawyer bij Stibbe Amsterdam. Anna Collignon is advocaat bij Stibbe Amsterdam. Zij hebben voor deze bijdrage o.m. geput uit de eerdere publicaties op www.stibbeblog.nl.

2 We hebben rechtspraak tot 20 mei 2025 meegenomen, en in beginsel ook de ontwikkelingen tot die tijd.

3 Zoals aangegeven, pretenderen we niet een volledig overzicht te geven. We hebben de focus gelegd op de brede bouwpraktijk en enkele uitspraken en ontwikkelingen die daarop zien. Het doel van integraliteit van de Ow zorgt dan ook voor uitdagingen bij het geven van een totaaloverzicht, zo hebben wij gemerkt.

4 De nota waarin de hoofdlijnen van een fundamentele herziening van het omgevingsrecht werden geschetst, is van 28 juni 2011 (*Kamerstukken II* 2010/11, 31953, nr. 40), na o.m. een aankondiging in het regeerakkoord d.d. 30 september 2010 ('Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA').

5 Voor nadere informatie verwijzen we o.m. naar J.H.G. van den Broek, 'Omgevingswet nodig voor versnelling bouw', BR 2021/64; G.A. van der Veen, 'De lange weg naar de Omgevingswet', AA 2023/0649 en A. Collignon & J. Tingen, 'Zes ongewenste wijzigingen door de Omgevingswet', BR 2023/65.

6 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 6.

7 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 7.

8 Invoeringswet Omgevingswet (IwOw), *Stb.* 2020, 172.

9 Daarbij spelen nog interessante afbakeningsvragen, zoals hierna in paragraaf 2.2 wordt besproken.

10 Art. 22.1 Ow jo. art. 4.6 IwOw.

11 Zie voor de exacte regeling en het per besluittype te hanteren peilmoment art. 4.6 IwOw.

ruimtelijke ordening (Wro) of Crisis- en herstelwet (Chw) in ontwerp ter inzage waren gelegd, waren vastgesteld of bekendgemaakt, maar op dat moment nog niet in werking waren getreden of onherroepelijk waren;¹² en (iii) de door het Rijk toegevoegde gedecentraliseerde (voormalige) rijksregels van de bruidsschat.¹³ Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om dit tijdelijke deel van het omgevingsplan te vervangen door een definitief ('niet-tijdelijk') omgevingsplan.¹⁴

1.1.2 Vervallen flexibiliteitsinstrumentarium Wro

Per 1 januari 2024 zijn de Wro en Chw vervallen. De onderliggende van die wetten vastgestelde bestemmingsplanregels gelden vanaf dat moment als omgevingsplanregels over activiteiten die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.¹⁵ Met het van kracht worden van de Ow zijn ook de rechtskarakters van de in deze planfiguren opgenomen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid, nadere eisenregeling en uitwerkingsplicht van wijzigingsbevoegdheid veranderd: deze gelden vanaf dat moment als beoordelingsregels voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit,¹⁶ de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen¹⁷ respectievelijk als beoordelingskader voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het verrichten van een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van een bouwwerk.¹⁸

1.1.3 Afwijken van het omgevingsplan

Zoals voorheen nieuwe ruimtelijke initiatieven niet altijd rechtstreeks toelaatbaar waren op grond van het geldende bestemmingsplan, doet diezelfde omstandigheid zich onverminderd voor onder de Ow. Net als onder de Wro en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) biedt de Ow een aantal mogelijkheden om in geval van strijd met het tijdelijke omgevingsplan toch planologische medewerking te verlenen. Dat kan op de eerste plaats door het (tijdelijke) omgevingsplan zelf te wijzigen. Omdat onder de Ow de regels uit het tijdelijke omgevingsplan niet kunnen worden aangepast, maar enkel per locatie in zijn geheel kunnen vervallen¹⁹ en de van toepassing te verklaren regels opnieuw

moeten worden vastgesteld,²⁰ maakt de praktijk daarnaast gebruik van zogeheten 'voorrangsregels' in het nieuwe (gewijzigde) omgevingsplan.²¹ Deze voorrangsregels zouden dan kunnen bestaan uit regels aan de hand waarvan de beoogde nieuwe ruimtelijke ontwikkeling kan worden gefaciliteerd. Door in het gewijzigde omgevingsplan te bepalen dat deze op het project of de ontwikkeling toegesneden regels prevaleren ('voorrang hebben') ten opzichte van de bestaande regels uit het tijdelijke omgevingsplan (en die mogelijk niets van doen hebben met het nieuwe project), hoeven deze bestaande regels niet te worden geschrapt en opnieuw uitgedacht. Daarmee biedt het werken met voorrangsregels een goede mogelijkheid om op een minder bewerkelijke manier een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling via een planwijziging en het stellen van (voorrangs)regels te reguleren. Dit laatste geldt temeer als de gemeenteraad ervoor kiest om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (het college).²²

1.2 Stand van zaken uitvoering

Op de noodzaak van de Ow en de haalbaarheid van de verbeterdoelen is veel kritiek geweest.²³ De voortgangsbrieven die de minister sinds de inwerkingtreding van de wet elk kwartaal aan de Kamers stuurt, stralen voorzichtig optimisme uit. Zo wordt in alle brieven over 2024 gesproken over een 'stabiel en rustig verloop'.²⁴ De minister kijkt over heel 2024 'terug op een positief eerste jaar van inwerkingtreding, dat rustig en zonder grote obstakels is verlopen'. In de meest recente brief over het eerste kwartaal van 2025 wordt ook gesteld dat de uitvoeringspraktijk 'in brede zin profiteert van de inwerkingtreding van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, vergeleken met de situatie daarvoor'. Voor burgers, eigenaren en kleine ondernemers is de informatievoorziening echter te ingewikkeld en moet het beter. De minister legt daarbij de bal met name bij de overheden die hun wet- en regelgeving toepasbaar en begrijpelijk moeten aanbieden: 'Dit vraagt om een cultuuromslag binnen de overheid waarbij bevoegde gezagen vanuit het perspectief van gebruikers gaan kijken.'²⁵

De cultuuromslag lijkt er niet zomaar te komen. De Evaluatiecommissie heeft op 30 januari 2025 haar eerste rapport aangeboden over het eerste jaar Ow, met de veelzeggende

12 Voor niet-onherroepelijke plannen geldt (of gold) dat deze na 1 januari 2024 a.g.v. een daarover gevoerde bestuursrechtelijke procedure nog aan verandering onderhevig kunnen (konden) zijn. I.g.v. vernietiging maakt het daarvoor geldende (en alsdan herlevende) bestemmingsplan onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, p. 461*).

13 Art. 22.2 Ow jo. art. 7.1 IwOw.

14 Uit art. 22.6 lid 3 Ow volgt dat het tijdelijke deel van het omgevingsplan vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat tijdstip is bepaald op 1 januari 2032 (*Stb. 2023, 267*).

15 Art. 4.2 Ow.

16 Art. 22.10 Ow.

17 Art. 22.11 Ow.

18 Art. 22.32 en 22.282 van de bruidsschat (hfst. 7 Invoeringsbesluit Ow (IbOw) (*Stb. 2020, 400*)). Hoewel het onder de Ow niet langer mogelijk is toepassing te geven aan (onbenutte) wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten – die zijn als zodanig komen te vervallen –, komt hieraan dus nog wel betekenis toe i.h.k.v. de beoordeling van omgevingsplanactiviteit (OPA). Zie hierover uitgebreid: M.J.O. Copier, 'De betekenis van wijzigings- en uitwerkingsregels na inwerkingtreding van de Omgevingswet', *TBR 2023/133*.

19 Art. 22.6 Ow. Zie ook Invoeringswet Omgevingswet (IwOw), *Stb. 2020, 172*.

20 Waarbij in elk geval sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

21 Strikt genomen ontbreekt hiervoor een wettelijke basis. In de toelichting van de consultatieversie van de Verzameling Omgevingswet ('Verzameling Omgevingswet 20XX') werd deze mogelijkheid geopperd, maar deze is uiteindelijk niet in de definitieve versie opgenomen. Ondanks dat de Ow en de wetsgeschiedenis zelf niet reppen over deze mogelijkheid, lijkt de Afdeling deze constructie in haar rechtspraak (vooralsnog) te aanvaarden. Zie ook A.G.A. Nijmeijer, 'Voorrangsregels in het omgevingsplan: spanning tussen pragmatisme, eenvoud en rechtszekerheid', *TBR 2025/62*.

22 Art. 2.8 Ow.

23 Zie o.a. J.H.A. van der Grinten & C.J.N. Kortmann, 'Stop de Omgevingswet', *NJB 2019/2695* en H.A.J. Gierveld, 'De stand van de stelselherziening: op weg naar 1 januari 2024', *TO 2023, nr. 2/3*.

24 *Kamerstukken II 2024/25, 33118, nrs. 281, 282, 283, 292*.

25 *Kamerstukken II 2024/25, 33118, nr. 292* en bijlage (hierna aangehaald als 'Voortgangsbrief uitvoering Omgevingswet eerste kwartaal 2025'), p. 9.

titel *In werking, maar onderbenut – Reflectierapport Omgevingswet 2024*.²⁶ In dit rapport wordt gereflecteerd op de eerste ervaringen met de Ow in de praktijk en het realiseren van de verbeterdoelen van de wet.²⁷ Kort gezegd is de conclusie dat de Ow decentrale regels in gebiedsdekkende regelingen per overheid bundelt, maar dat de bijdrage aan inzichtelijkheid beperkt is, omdat veel provincies en waterschappen hun regels al eerder hadden geïntegreerd en gemeenten geen verbetering verwachten tot het einde van de transitiefase in 2031. Voor snellere en betere besluitvorming is nog geen conclusie mogelijk, omdat er nauwelijks ervaring is met projecten onder de nieuwe wet. Hoewel de Ow mogelijkheden biedt voor meer maatwerk en bestuurlijke afwegingsruimte, maken overheden nog beperkt gebruik van nieuwe instrumenten en werken ze vooral met beleidsneutrale omzettingen van oude regelgeving, waarbij alleen de BOPA al veelvuldig wordt gebruikt voor onderbouwde afwijkingen. Daarbij zijn er zorgen ‘over wat de BOPA’s betekenen voor de integraliteit en de samenhangende benadering van de leefomgeving’.²⁸ Ook moeten de voortdurende BOPA’s vanaf 2032 worden verwerkt in het omgevingsplan. Dat wordt gezien als ‘een forse klus voor gemeenten’, welke ontwikkelingen de Evaluatiecommissie expliciet zal volgen.²⁹

Ons valt op dat het gebruik én de kritiek op het gebruik van de BOPA parallellen vertoont met eerdere discussies. Ondanks de terugkerende wens van de wetgever om te komen tot besluitvorming met ruimtelijke samenhang en dus zo min mogelijk concrete projectafwijkingen,³⁰ is er in de praktijk zowel bij overheden als initiatiefnemers juist een grote behoefte aan een dergelijk instrument zoals hiervoor ook is aangehaald.³¹

De volgende cijfers zijn in ieder geval bekend:

- In 2024 zijn er 199 ontwerp-omgevingsplannen gepubliceerd.³² In het eerste kwartaal van 2025 zijn dat er 136.³³ Tot en met het derde kwartaal van 2024 zijn er 76 wijzigingen in omgevingsplannen vastgesteld.³⁴ Een groot deel van deze ontwerpen en vastgestelde wijzigingen had te maken met besluiten over het technisch in beheer nemen

van de bruidsschat.³⁵ In paragraaf 2.2 bespreken we de eerste inhoudelijke uitspraken over omgevingsplannen, waaronder die van pionier Amsterdam. Ook zijn veel van deze wijzigingen met oude publicatiestandaarden en plansoftware gepubliceerd, zoals is toegestaan met de Tijdelijke alternatieve maatregel (TAM). Dit kan tot 1 januari 2026. Gemeenten moeten deze besluiten later alsnog publiceren met de nieuwe standaard.³⁶

- Over heel 2024 zijn er 3.061 aanvragen voor een BOPA ingediend.³⁷ In het eerste kwartaal van 2025 waren dat er 1.810, wat een stijging is van 500 aanvragen ten opzichte van het eerste kwartaal van 2024.³⁸ Uit een analyse van een deel van de BOPA-aanvragen blijkt dat circa 75% van de BOPA-besluiten activiteiten betreft die onder de oude wetgeving werden aangemerkt als kruimelgevallen (bijv. dakkapellen) of activiteiten die van tijdelijke aard zijn (zoals een festival).³⁹ Circa 20% van de BOPA-besluiten betreft grotere functiewijzigingen of bijzondere activiteiten. Bijvoorbeeld het realiseren van een aantal woningen, een wijziging van bedrijfsfunctie naar woonfunctie of omgekeerd, of een permanent asielzoekerscentrum.⁴⁰ Gemeenten hebben een voorkeur voor de BOPA boven het wijzigen van het omgevingsplan.⁴¹
- Over heel 2024 zijn er 193.000 vergunningaanvragen ingediend, 147.000 meldingen gedaan en aan 73.000 informatieplichten voldaan.⁴² In het eerste kwartaal van 2025 waren dat 66.000 vergunningaanvragen, 46.000 meldingen en 29.000 informatieplichten, fors meer dan in het eerste kwartaal van 2024.⁴³ Anders dan de vrees was, lijkt er na de inwerkingtreding van de Ow geen terugloop te zijn geweest in het aantal bouwvergunningen; zo zijn er in het tweede kwartaal van 2024 21% meer bouwvergunningen voor nieuwbouwwoningen verleend dan in dezelfde periode in 2023.⁴⁴ Vlak vóór de inwerkingtreding van de wet was echter sprake van een piek in vergunningaanvragen en van de cijfers over verleende vergunningen in 2025 is het onbekend of de vergunningen zijn verleend onder oud of nieuw recht.⁴⁵ De Evaluatiecommissie geeft dan ook aan dat een uitspraak over het aantal verleende bouwvergunningen die zijn aangevraagd, behandeld én

26 *Kamerstukken II 2024/25, bijlage bij 33118, nr. 292 (hierna aangehaald als ‘Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet’).*

27 Hiervoor is o.m. gebruikgemaakt van twee grote onderzoeken uitgevoerd i.o.v. de commissie, een expertmeeting en werkbezoeken, gesprekken en bijeenkomsten met de Klankbordgroep en Gebruikersraad en is geput uit o.m. de VNG-monitorrapportages over de Ow en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Zie *Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet*, p. 3.

28 *Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet*, p. 20.

29 *Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet*, p. 21.

30 Zo kwam de oude art. 19 WRO-vrijstelling om af te wijken van een bestemmingsplan in eerste instantie geeneens terug in het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (*Kamerstukken II 2002/03, 28916, nr. 3, p. 33*).

31 Zie uitbreider J.R. van Angeren, ‘Het projectbesluit en de art. 19-vrijstelling: de verschillen op een rijtje’, *BR 2004*, p. 578-584.

32 *Kamerstukken II 2024/25, 33118, nr. 287, p. 12 (hierna aangehaald als ‘Voortgangsbrief implementatie Omgevingswet vierde kwartaal 2024’)*, p. 12.

33 Voortgangsbrief uitvoering Omgevingswet eerste kwartaal 2025, p. 4 van de bijlage.

34 *Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet*, p. 8.

35 *Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet*, p. 8.

36 STOP/TPOD.

37 Voortgangsbrief implementatie Omgevingswet vierde kwartaal 2024, p. 12.

38 Voortgangsbrief uitvoering Omgevingswet eerste kwartaal 2025, p. 1 van de bijlage.

39 *Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet*, p. 8. Zie ook Voortgangsbrief uitvoering Omgevingswet eerste kwartaal 2025, p. 1 van de bijlage.

40 *Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet*, p. 8.

41 *Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet*, p. 8.

42 Voortgangsbrief implementatie Omgevingswet vierde kwartaal 2024, p. 8.

43 Voortgangsbrief uitvoering Omgevingswet eerste kwartaal 2025, p. 1 van de bijlage.

44 *Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet*, p. 10.

45 *Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet*, p. 10.

vergund onder het regime van de Ow in dit stadium niet mogelijk is.⁴⁶ Dit wordt wel verder gemonitord.⁴⁷

- Er zijn over 2024 2.408 uitspraken gepubliceerd waarin de Ow wordt genoemd. Daarvan zijn er 1.142 van de Afdeling, 1.252 van de verschillende rechtbanken, maar ook uitspraken van bijvoorbeeld de gerechtshoven. Van 1 januari 2025 tot en met 20 mei 2025 zijn er 973 uitspraken gepubliceerd waarin de Ow wordt genoemd. Dat de Ow wordt genoemd, zegt dan ook niets over de vraag of er inhoudelijk uitspraken over de wet zijn gedaan. Bij de meerderheid van die uitspraken wordt de Ow alleen genoemd bij een overweging over het overgangsrecht (bijv. in 2024 bij 967 uitspraken van de Afdeling en 633 bij de rechtbanken). Veel van de inhoudelijke uitspraken zijn uitspraken van de voorzieningenrechters in spoedprocedures (151 van de Afdeling en 218 van de rechtbanken).⁴⁸ Ook in de voortgangsbrieven wordt aangegeven dat de uitspraken in de meeste gevallen gaan over het overgangsrecht.⁴⁹ Gelet op de doorlooptijden bij de rechterlijke instanties en de eerbiedigende werking van het overgangsrecht (zoals hierna nader toegelicht) verwachten wij dat het ook nog wel geruime tijd kan duren voordat deze situatie wijzigt.

1.3 Toekomstige wijzigingen

De Ow en bijbehorende regelgeving zijn na 2024 ook al gewijzigd en er zijn ook verschillende voorstellen die nog in behandeling zijn bij het parlement of nog in de consultatiefase verkeren, om de wet te wijzigen.⁵⁰ Dat varieert van kleine wijzigingen die zien op onder meer herstel van taal- en spelfouten⁵¹ tot voor de bouw meer ingrijpende voorstellen zoals het wetsvoorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting, waarmee onder meer wordt voorzien in nieuwe instructiebevoegdheden, een verplicht volkshuisvestingsprogramma en regels over procedurele versnellingen voor bepaalde projecten.⁵² Ook het programma Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving (STOER) waarin wordt gewerkt aan voorstellen om de ambitie uit het regeerakkoord om 100.000 woningen per jaar te realiseren, kan tot nieuwe wijzigingen van de Ow leiden. De eerste adviezen zien onder meer op het vereenvoudigen van een tiental bouwtechnische eisen in het Bbl, de herintroductie van de vergunning van

rechtswege en het afzien van hoger beroep tegen omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten.⁵³

1.4 Beschouwing

Op dit moment is nog onduidelijk in hoeverre de Ow bijdraagt aan de geformuleerde verbeterdoelen. De minister is optimistisch, maar wij zien daar geen onderbouwingen voor. De Evaluatiecommissie is afwachtend omdat er nog te weinig gegevens voorhanden zijn, maar heeft aangegeven bepaalde onderwerpen met interesse te volgen. De praktijk laat zien dat er in ieder geval een aanvankelijke huivering was om met de Ow te werken, en die terughoudendheid lijkt nog niet te zijn weggenomen. Dit heeft ook haar weerslag op de omvang van de al verschenen rechtspraak, zoals we hierna zullen bespreken. Duurzaam lijkt de Ow in ieder geval niet te zijn, gelet op de toch wel ingrijpende voorstellen tot wijziging die nu al worden gedaan. Daarbij valt ons met name op dat het streven naar decentralisatie in de Ow met oog voor regionale verschillen als concept op zijn retour is, gelet op de verschillende voorstellen voor juist meer centrale regie vanuit het Rijk.

2. Rechtspraak

We gaan hierna in op een aantal hoofdthema's van de Ow en ontwikkelingen in de rechtspraak die ons daarbij opvallen. We beginnen daarbij met het overgangsrecht (par. 2.1), gaan dan in op het omgevingsplan (par. 2.2), het ETFAL-criterium (par. 2.3), de 'knip' en bouwvergunningvrije activiteiten (par. 2.4), participatie (par. 2.5), zorgplichten (par. 2.6) en enkele overige rechtspraak voor de bouwpraktijk (par. 2.7). Met uitzondering van de laatste paragraaf sluiten we ook elk deel af met een korte beschouwing.

2.1 Overgangsrecht

Om een soepele overgang naar het nieuwe stelsel van de Ow mogelijk te maken, heeft de wetgever voorzien in overgangsrecht. Dat is met name⁵⁴ neergelegd in de Invoeringswet Omgevingswet (IwOw),⁵⁵ het Invoeringsbesluit Omgevingswet (IbOw)⁵⁶ en de Invoeringsregeling Omgevingswet.⁵⁷ Aldus bevat de IwOw in afdeling 4.1 algemene overgangsbepalingen voor besluiten die vóór de inwerkingtreding van de Ow (al dan niet onherroepelijk) zijn genomen en over de totstandkoming van en rechtsbescherming tegen besluiten waarvan de voorbereiding vóór 1 januari 2024 een aanvang heeft genomen.⁵⁸ Afdeling 4.2 IwOw bevat meer specifieke overgangsrechtelijke bepalingen voor diverse nieuwe (kern)instrumenten en rechtsfiguren onder de Ow,

46 Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet, p. 10.

47 Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet, p. 10. Of en in hoeverre de stikstofproblematiek of andere obstakels tot verminderde aanvragen zullen leiden, is daarbij wat ons betreft ook een interessante vraag.

48 Cijfers afgeleid van www.rechtspraak.nl en eerder gepubliceerd op www.stibbeblog.nl.

49 O.a. Voortgangsbrief implementatie Omgevingswet vierde kwartaal 2024, p. 24.

50 Zie voor een overzicht iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/ontwikkeling.

51 Verzamelwet VRO-BZK 20XX, waarvoor een internetconsultatie liep tot 8 maart 2025.

52 Kamerstuknummers 36512, Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen (Wet versterking regie volkshuisvesting).

53 STOER adviesrapport fase 1 d.d. 24 april 2025.

54 Ook de Aanvullingswetten, -besluiten en -regelingen, en hfst. 22 Ow bevatten overgangsrechtelijke bepalingen. Naast het bieden van een overgangsrechtelijk regime bepaalt de IwOw ook welke wetten met het van kracht worden van de Ow worden ingetrokken (waaronder de Wabo, de Wro, de Chw en delen van de Woningwet).

55 Stb. 2020, 172.

56 Stb. 2020, 400.

57 Stcrt. 2020, 64380.

58 De datum van inwerkingtreding van de Ow is bepaald op 1 januari 2024 (Stb. 2023, 89), die datum wordt binnen de context van het overgangsrecht wel aangeduid als het 'omklapmoment'.

zoals voor het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingsvisie, het programma, de gedoogplicht en de omgevingsvergunning, maar ook voor onderwerpen zoals nadeelcompensatie, bestuursrechtelijke sanctiebesluiten en de landelijke voorziening (DSO). Aan dit overgangsrecht, dat naar zijn aard een tijdelijk karakter heeft, ligt in belangrijke mate het uitgangspunt van de eerbiedigende werking ten grondslag: lopende besluitvormingsprocedures die zijn ingezet vóór de inwerkingtreding van de Ow mogen, ook voor de fase van rechtsbescherming, mede in het belang van de rechtszekerheid afgewikkeld worden volgens de procedurele en inhoudelijke bepalingen van het recht zoals dat gold onmiddellijk voor het tijdstip van de inwerkingtreding van de Ow op 1 januari 2024.⁵⁹

Van dit uitgangspunt afwijkende bepalingen zijn de voor de rechtspraak zeer relevante art. 4.3 IwOw en art. 16.63, vierde lid, Ow. Beide bepalingen strekken ertoe dat bij het niet-tijdig beslissen op een aanvraag omgevingsvergunning die met de reguliere procedure is voorbereid per 1 januari 2024 geen omgevingsvergunning van rechtswege⁶⁰ meer kan ontstaan.⁶¹ Dit laatste sluit overigens niet uit dat een (onder het oude recht) ontstane omgevingsvergunning van rechtswege wel na 1 januari 2024 *in werking kan treden*.⁶² Naast tijdelijk (eerbiedigend) overgangsrecht in verband met het omklapmoment,⁶³ geldt vanwege het vervallen van bijvoorbeeld de Wet milieubeheer (Wm) en het daarop gebaseerde Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) ook overgangsrecht met een permanent karakter vanwege de langdurige relevantie van de bepalingen die onder de Ow op het niveau van een AMvB (zoals het Bal en Bkl) zijn geregeld.

In de rechtspraak is sinds het van kracht worden van de Ow het overgangsrecht veelvuldig aan de orde. We zien dat de bestuursrechter in deze eerste periode – waarin veel bestreden besluiten logischerwijze nog (deels of geheel) zijn voorbereid onder het oude recht – in zijn uitspraken beredeneert en onder aanhaling van het relevante overgangsrecht aangeeft welk recht – oud recht of nieuw recht – op het geschil van toepassing is. Voor het vinden van de weg na deze ingrijpende stelselherziening is dit uiteraard ook heel nuttig voor de uitvoeringspraktijk.

59 Kegge heeft erop gewezen dat aan het overgangsrecht, naast het belang van rechtszekerheid, meerdere motieven ten grondslag liggen, zie: R. Kegge, 'Overgangsrecht', in: Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer & H.F.M.W. van Rijswijk (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom juridisch 2024, par. 25.3.

60 De *lex silencio positivo* (Isp) als bedoeld in art. 4:20b lid 1 Awb en waarop par. 4.1.3.3 Awb ziet.

61 Juist vanwege het ontbreken van overgangsrecht heeft dit procedurele artikel onmiddellijke werking. Voor bevestiging dat vanaf 1 januari 2024 geen omgevingsvergunning van rechtswege meer kan ontstaan, zie bijv. Rb. Zeeland-West-Brabant 27 juni 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:4363. Zie verder het hiervoor aangehaalde adviesrapport van STOER dat weer pleit voor invoering van de vergunning van rechtswege.

62 Rb. Midden-Nederland (vzr.) 14 december 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6749.

63 Dit tijdelijke overgangsrecht zal zijn uitgewerkt na afloop van de besluitvormings- en rechtsbeschermingsfase van de onder oud recht ingezette 'lopende procedures'.

2.1.1 Omgevingsrechtelijke besluiten

Zo komt in de rechtspraak regelmatig de vraag aan de orde welk recht van toepassing is op een *aanvraag omgevingsvergunning*. De eerste uitspraak over een vóór 1 januari 2024 ingediende aanvraag is afkomstig van de rechtbank Midden-Nederland.⁶⁴ De rechtbank legt uit dat op grond van art. 4.3, aanhef en onder a, IwOw op een vóór 1 januari 2024 ingediende aanvraag het recht van toepassing is zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van de inwerkingtreding van de Ow. Deze overweging zien we sindsdien veelvuldig terug in andere uitspraken.⁶⁵ Vanzelfsprekend blijft in dat geval ook het Besluit omgevingsrecht (Bor) dan van toepassing.⁶⁶ Oud recht, zo volgt uit art. 4.3, aanhef en onder a IwOw, blijft ook van toepassing op een voor de inwerkingtreding van de Ow ingediend *verzoek om intrekking van een omgevingsvergunning* tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt.⁶⁷

Interessant is hoe het overgangsrecht voor de onder de Wabo met enige regelmaat toegepaste figuur van de gefaseerde omgevingsvergunning uitwerkt. Dit illustreert de casus in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 20 februari 2025.⁶⁸ Aan de orde waren twee omgevingsvergunningen die verband hielden met de bouw van acht appartementen. Het betreft allereerst de omgevingsvergunning eerste fase voor het afwijken van het bestemmingsplan en met betrekking tot het gemeentelijke beleid, geur en geluid, parkeren, bevoorraden en privacy; deze was in november 2023 (dus onder oud recht) aangevraagd en werd in maart 2024 met toepassing van art. 2.5 Wabo verleend. Vervolgens werd in april 2024 de omgevingsvergunning voor het bouwen van een appartementencomplex met acht appartementen en het wijzigen van een uitweg aangevraagd en in oktober 2024 verleend. De voorzieningenrechter zet aan de hand van het overgangsrecht uiteen welk recht op beide omgevingsvergunningen van toepassing is. Omdat de eerste omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van de inwerkingtreding van de Ow, blijft daarop op grond van art. 4.3, aanhef en onder a, IwOw het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing, tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt. Dit betekent dat op deze vergunning de Wabo van toepassing is. Uit art. 4.13, eerste lid, IwOw volgt dat deze eerstbedoelde omgevingsvergunning wordt beschouwd als een zelfstandige omgevingsvergunning op grond van de Ow, zodra deze onherroepelijk wordt. Omdat ten tijde van de indiening van de tweede aanvraag de Ow van kracht was én de eerst verleende omgevingsvergunning nog niet onherroepelijk was, vervalt de koppeling tussen beide omgevingsvergunningen (art. 4.79 lid 1 IwOw). Dat betekent volgens de rechtbank dat op de tweede omgevingsvergunning de Ow van toepassing is.

64 Rb. Midden-Nederland 3 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:13.

65 Bijv. ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:360.

66 Rb. Zeeland-West-Brabant 10 januari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:168.

67 ABRvS 18 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3744.

68 Rb. Gelderland 20 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1376.

Voor een op grond voor 1 januari 2024 *aangevraagde natuurvergunning*⁶⁹ blijft oud recht gelden tot het besluit onherroepelijk wordt, aldus art. 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, Aanvullingswet natuur Ow. Voor *ontheffingen* van de Wet natuurbescherming (Wnb) geldt hetzelfde: omdat de ontheffing vóór 1 januari 2024 was aangevraagd, is op basis van het overgangsrecht van art. 2.9, eerste lid, Aanvullingswet natuur Ow de Wnb met de onderliggende regelingen nog van toepassing.⁷⁰ Daarnaast zal de ontheffing, zodra deze onherroepelijk wordt, gelijk worden gesteld met een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in art. 5.1, tweede lid, onder g, Ow. Uit art. 2.9, derde lid, Aanvullingswet natuur Ow volgt dat op een *ambtshalve genomen besluit tot verlenging van het tijdvak van een beheerplan op grond van de Wnb* oud recht van toepassing blijft tot het besluit onherroepelijk is, indien vóór 1 januari 2024 met toepassing van art. 4:8 Awb gelegenheid is geboden om een zienswijze in te dienen of indien het besluit voor die datum is bekendgemaakt.⁷¹ Op een besluit tot *wijziging aanwijzing Natura 2000-gebied* blijft oud recht van toepassing, indien het ontwerp vóór 1 januari 2024 ter inzage is gelegd, zo volgt uit art. 4.4 IwOW.⁷²

Het is van belang om het overgangsrecht uit de aanvullingswetten scherp te hebben, omdat de aanvullingswetten specifieke overgangsrechtelijke bepalingen bevatten die – als dat specifieke geval zich voordoet – vóórgaan op de algemene overgangsrechtelijke bepalingen. Zo is bij een aanvraag om een Wnb-vergunning art. 2.9, eerste lid, Aanvullingswet natuur Ow van toepassing en *niet* de algemene overgangsrechtelijke bepaling bij besluiten op aanvraag (art. 4.3 IwOW). Dit betekent overigens niet dat art. 2.9 Aanvullingswet natuur Ow van toepassing is op alle besluiten omtrent de Wnb. Voor handhavingsverzoeken geldt namelijk dat, los van de vraag welk wettelijk voorschrift wordt overtreden, het algemene overgangsrecht bij besluiten op aanvraag (zoals opgenomen in art. 4.3 IwOW) geldt, op grond waarvan oud recht van toepassing blijft.⁷³

Het oude recht blijft op grond van art. 4.3, aanhef en onder a, IwOW ook van toepassing op een voor 1 januari 2024 ingediende *aanvraag ontgrondingsvergunning*.⁷⁴ Omdat per 1 januari 2024 ook de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) is komen te vervallen, is vanaf die datum geen Wbr-vergunning meer vereist.⁷⁵ Dat de vraag of bepaalde ontgrondingsactiviteiten onder de Ow nog steeds vergunningplichtig zijn niet zonder betekenis is, blijkt uit de Afdelingsuitspraak van 9 april 2025.⁷⁶ In een geschil over een door het college van Gedeputeerde Staten (Gedeputeerde Staten) van Noord-Holland op grond van de (per 1 januari

2024 ingetrokken) Ontgrondingenwet verleende vergunning voor het uitvoeren van ontgrondingswerkzaamheden ligt de vraag voor of het havenbedrijf, dat zich niet met de verleende vergunning kon verenigen, nog procesbelang heeft bij een inhoudelijk oordeel over het ingestelde beroep. Gedeputeerde Staten en de vergunninghouder betogen namelijk dat de onder oud recht vergunde werkzaamheden onder de Ow niet langer vergunningplichtig zijn. Omdat de verleende ontgrondingsvergunning dusdanige gebreken bevat dat deze voor vernietiging in aanmerking komt (de Afdeling ziet geen aanleiding voor toepassing van een bestuurlijke lus), gaat de Afdeling na of na 1 januari 2024 nog een vergunningplicht bestaat voor de aan de orde zijnde ontgraving. Na een uitgebreide analyse en interpretatie van het toepasselijke recht concludeert de Afdeling dat de ontgrondingsactiviteit ook onder de Ow nog steeds vergunningplichtig is, zodat het havenbedrijf naar het oordeel van de Afdeling belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van zijn beroep gericht tegen de bij het bestreden besluit verleende ontgrondingsvergunning.

Hoe moet na 1 januari 2024 worden omgegaan met het verbod om *te handelen in strijd met een vergunningvoorschrift*? Die vraag komt aan de orde in een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 15 januari 2024 over een omgevingsvergunning voor het transformeren van een voormalig bejaardenhuis naar 48 huurappartementen.⁷⁷ De op basis van de Wabo verleende omgevingsvergunning dateert van vóór 1 januari 2024, zodat op grond van art. 4.3 IwOW oud recht van toepassing is. Met de beslissing op bezwaar van 21 november 2022 heeft het college een aanvullend voorschrift verbonden aan de omgevingsvergunning, zodat het college de omgevingsvergunning in zoverre gedeeltelijk heeft herroepen. De rechtbank legt in haar uitspraak alvast uit hoe het vergunningvoorschrift – als de omgevingsvergunning onherroepelijk wordt – binnen de kaders van de Ow moet worden geplaatst: handelen in strijd met een aan een omgevingsvergunning verbonden voorschrift was, aldus de rechtbank, onder oud recht in strijd met art. 2.3 Wabo. De omgevingsvergunning geldt, zodra deze onherroepelijk wordt, op grond van art. 4.13, eerste lid, IwOW als een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (OPA) (art. 5.1 lid 1, aanhef en onder a, Ow jo. onderdeel c van de definitie voor een OPA als bedoeld in de in art. 1.1 Ow bedoelde bijlage). Zodoende geldt het aan de Wabo-vergunning verbonden voorschrift op grond van art. 5.34 Ow als een voorschrift verbonden aan de omgevingsvergunning voor een OPA. Het verbod om daarmee in strijd te handelen, volgt na 1 januari 2024 vervolgens uit art. 5.5, tweede lid, Ow. Uit de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 22 januari 2024 volgt dat uit art. 4.3 IwOW op een *aanvraag tot het wijzigen van een maatwerkvoorschrift* de Wabo van toepassing blijft, indien de aanvraag dateert van vóór 1 januari 2024.⁷⁸ Ditzelfde geldt voor de voorwaarden waaronder een aangevraagde omgevingsvergunning kan worden

69 O.g.v. de per 1 januari 2024 ingetrokken Wnb.

70 Rb. Midden-Nederland 24 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:212.

71 Rb. Overijssel 16 februari 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:842.

72 Rb. Rotterdam 25 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:604.

73 En daarmee in zoverre anders dan Rb. Midden-Nederland 16 mei 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3394 suggereert.

74 ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:15.

75 Rb. Midden-Nederland 16 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:99.

76 ABRvS 9 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1591.

77 Rb. Oost-Brabant 15 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:98.

78 Rb. Zeeland-West-Brabant 22 januari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:672.

geweigerd op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).⁷⁹ Ook op het *besluit tot weigering en intrekking van een omgevingsvergunning in verband met de Wet Bibob* blijft ingevolge art. 4.3 en 4.5 IwOw oud recht van toepassing, indien zowel de aangevraagde omgevingsvergunning als het ambtshalve besluit tot intrekking van de (eerder verleende) omgevingsvergunning dateren van vóór 1 januari 2024.⁸⁰

In een uitspraak van 13 maart 2024 staan drie *hogere waardenbesluiten* centraal die het college van Vlaardingen op 6 september 2022 had genomen op grond van art. 110a Wet geluidhinder.⁸¹ Deze besluiten staan een hogere grenswaarde toe voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting vanwege industrielawaai en wegverkeerslawaai voor een deel van toekomstige woningen die zijn voorzien binnen drie nieuw vastgestelde bestemmingsplannen. De Afdeling bevestigt in deze uitspraak dat voor de beoordeling van de beroepen tegen de besluiten het recht zoals dat gold ten tijde van het nemen van de besluiten bepalend is. De Afdeling verwijst in algemene zin naar de Ow, de IwOw en de Aanvullingswet geluid Ow. Hoewel niet uitdrukkelijk genoemd, zal art. 3.5, eerste lid, aanhef en onder b, onder 1° Aanvullingswet geluid Ow hierbij doorslaggevend zijn geweest. Het recht van vóór de Ow blijft op grond van art. 4.4 IwOw ook van toepassing op een *besluit tot ambtshalve actualisering van de voorschriften van een revisievergunning* genomen vóór de inwerkingtreding van de Ow.⁸²

Dat het overgangsrecht niet altijd in hoofdstuk 4 IwOw te vinden is, illustreert de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 24 april 2024.⁸³ Bij de beoordeling van een besluit tot het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer stelt de rechtbank vast dat op grond van art. 8.1.5 IwOw het oude recht van toepassing blijft, indien het maatwerkvoorschriftenbesluit is genomen voor inwerkingtreding van de Ow.

2.1.2 Plannen

Ook voor diverse planfiguren uit de Wro geldt overgangsrecht. De Afdeling bevestigt dat op grond van art. 4.6, derde lid, IwOw het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van de inwerkingtreding van de Ow van toepassing is bij een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een *bestemmingplan*, als het ontwerpbestemmingsplan vóór 1 januari 2024 ter inzage is gelegd.⁸⁴ Dit blijft het geval tot het bestemmingsplan onherroepelijk is. In een andere uitspraak ligt het bestemmingsplan Landgoed Paleis Soestdijk voor. Omdat dit bestemmingsplan vóór 1 januari 2024 is vastgesteld, geldt het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip tot het bestemmingsplan onherroepelijk is. Het

betoog dat bepalingen uit de Interim Omgevingsverordening in strijd zijn met de Ow en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) slaagt dan ook niet. Er is geen aanleiding om exceptief aan de Ow te toetsen; nieuw recht is immers niet van toepassing op het vaststellingsbesluit. Verder zien we dat de Afdeling hetzelfde overgangsrecht toepast op een beroep tegen een *wijzigingsplan*⁸⁵ en een *inpassingsplan*.⁸⁶ In geval van een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een *exploitatieplan*, waarvan het ontwerp vóór de inwerkingtreding van de Ow ter inzage is gelegd, blijft het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór 1 januari 2024 gelden; dit volgt volgens de Afdeling uit art. 4.6 lid 3 IwOw.⁸⁷ Voor een *Tracébesluit*⁸⁸ geldt vergelijkbaar overgangsrecht. Op grond van art. 4.44, eerste lid, IwOw blijft op een vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegd ontwerp-Tracébesluit het recht van toepassing zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip tot het Tracébesluit onherroepelijk is. Ook als een *uitwerkingsplan* ter inzage is gelegd vóór 1 januari 2024 blijft het oude recht van toepassing, zo volgt uit art. 4.6, derde lid, IwOw.⁸⁹ Op grond van ditzelfde art. 4.6, derde lid, IwOw blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, waarvan het ontwerp vóór inwerkingtreding van de Ow ter inzage is gelegd, oud recht van toepassing. Dat geldt ook voor *wijzigingsbesluiten* die zijn genomen na 1 januari 2024 en die met toepassing van art. 6:19 Awb 'meeliften' in de lopende beroepsprocedures.⁹⁰

2.1.3 Verordeningen

In algemene zin schrijft art. 2.1 Omgevingsbesluit (Ob) voor welke gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan moeten worden geïntegreerd. In de rechtspraak kwamen tegen die achtergrond de gevolgen van de Ow voor gemeentelijke verordeningen en de verhouding tussen gemeentelijke verordeningen en het omgevingsplan aan de orde. Zo oordeelde de voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant dat het college de na 1 januari 2024 ingediende aanvraag voor het vellen van een houtopstand – gebaseerd op de lokale gemeentelijke Bomenverordening die per 1 januari 2024 in werking was getreden – op grond van art. 22.8 jo. 5.1 lid 1 onder a Ow terecht als een aanvraag om een vergunning voor een OPA had aangemerkt en verleend, zodat het daartegen gerichte verzoek om een voorlopige voorziening werd afgewezen.

Erfgoedverordeningen hebben na 1 januari 2024 hun werking (voorlopig) behouden, zo volgt uit art. 22.4 Ow in samenhang gelezen met art. 2.8, onderdeel B, IwOw en het enig artikel, aanhef en onder 1 sub b Besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van (o.a.) de IwOw.⁹¹ De bepalingen uit die verordening blijven dus voorlopig van toepassing op daarop gebaseerde aanwijzingsbesluiten. De

79 Rb. Oost-Brabant 14 februari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:499.

80 Rb. Midden-Nederland 1 februari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:423.

81 ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1036.

82 Rb. Limburg 8 februari 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:629.

83 Rb. Overijssel 24 april 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2227.

84 ABRvS 10 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:45. Vgl. ook ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:101 en ABRvS 19 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:170.

85 ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:120.

86 ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:382.

87 ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1137 en ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1151.

88 ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:276.

89 ABRvS 2 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:395.

90 ABRvS 23 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:743.

91 Stb. 2023, 113.

aanwijzing tot gemeentelijk monument op grond van de Erfgoedverordening geldt op grond van art. 22.2 van het omgevingsplan ook als aanwijzing tot gemeentelijk monument onder het omgevingsplan. Daarmee is dus onder het nieuwe recht een omgevingsplanvergunningsplicht op het monument van toepassing geworden, hetgeen in de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 7 februari 2024 voor eisers voldoende procesbelang oplevert.⁹² In de uitspraak van 17 september 2024 stond de afwijzing van de aanvraag om een kerkelijk complex in de gemeente Barneveld aan te wijzen als gemeentelijk monument centraal.⁹³ De bevoegdheid om een onroerende zaak aan te wijzen als gemeentelijk monument volgt in dit specifieke geval uit de Erfgoedverordening. De rechtbank overweegt dat met de inwerkingtreding van de Ow de bescherming van onroerend cultureel erfgoed is overgegaan in het gemeentelijke omgevingsplan. In zoverre kan een Erfgoedverordening niet meer op de Erfgoedwet worden gebaseerd. Op 1 januari 2032 treedt art. 2.8, onderdeel B IwOw in werking. Op grond van deze bepaling wordt art. 3.16 Erfgoedwet gewijzigd en wordt na het tweede lid een lid ingevoegd dat luidt dat een erfgoedverordening geen regels bevat over de fysieke leefomgeving, waaronder het aanwijzen van onroerende zaken als monument. Gemeenteraden moeten uiterlijk op 1 januari 2032 hebben geregeld dat een regeling over de aanwijzing tot gemeentelijk monument niet meer in een gemeentelijke erfgoedverordening is opgenomen. Als zij zo'n regeling willen handhaven, moeten zij die aanwijzingsbevoegdheid voor die tijd in het gemeentelijke omgevingsplan opnemen, met de mogelijkheid om daaraan een vergunningsplicht voor een OPA te koppelen. Tot 1 januari 2032 kunnen gemeentelijke monumenten nog worden aangewezen op grond van een erfgoedverordening. Aangezien de Erfgoedverordening van de gemeente Barneveld nog niet in die zin is aangepast, moet het college een nieuw besluit nog steeds op grond van die verordening nemen.

De rechtbank Zeeland-West-Brabant leidt uit art. 22.8 Ow af dat een in de *Algemene Plaatselijke Verordening* (APV) opgenomen kapverbod na 1 januari 2024 heeft te gelden als een verbod om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten als bedoeld in art. 5.1, lid 1, aanhef en onder a, Ow.⁹⁴ Op een *besluit tot instemming met een nazorgplan* als bedoeld in art. 39d, eerste lid, Wet bodembescherming (Wbb) dat dateert van vóór 1 januari 2024 blijft oud recht van toepassing,⁹⁵ evenals op een op grond van art. 5.4 Waterwet (Wtw) gebaseerd *ontwerp-projectplan* dat vóór die datum ter inzage is gelegd (zo blijkt uit art. 4.62 lid 2 IwOw).⁹⁶ Als op laatstbedoeld plan de Chw van toepassing was, blijft deze ook na 1 januari 2024 gelden, hetgeen de rechtbank afleidt uit art. 4.62 lid 2 IwOw en de wetsgeschiedenis bij de IwOw.⁹⁷

Onder 'het recht' in de zin van art. 4.3 IwOw valt ook een op basis van de Wro vastgestelde *provinciale verordening*, zo volgt uit de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 19 december 2023.⁹⁸ Volgens de voorzieningenrechter zijn provinciale verordeningen te typeren als 'recht' in de zin van art. 4.3 IwOw, met als gevolg dat de verordening zoals die geldt ten tijde van de aanvraag van toepassing blijft op die aanvraag en zal na de inwerkingtreding van de Ow moeten worden afgeweken van het uitgangspunt dat ex nunc op een aanvraag wordt beslist.

2.1.4 Overige omgevingsrechtelijke instrumenten en besluiten

Ook op een op de Wro gebaseerd *verzoek om tegemoetkoming in planshade* is overgangsrecht van toepassing.⁹⁹ Uit art. 4.19 IwOw volgt dat hiervoor oud recht geldt tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt en, bij toewijzing van het verzoek, totdat de toegewezen planschadevergoeding volledig is betaald. Het overgangsrecht voor verzoeken om nadeelcompensatie is te vinden in paragraaf 4.2.7 IwOw. In het kader van een *onteigeningsgeding* moest de Hoge Raad zich eveneens buigen over het toepasselijke overgangsrecht.¹⁰⁰ Op grond van art. 4.4 Aanvullingswet grondeigendom Ow is op de onteigeningsprocedure het oude recht van toepassing. Voor het in deze onteigeningsprocedure (deels ook) toe te passen planschaderecht moet volgens de Hoge Raad worden aangenomen dat óók het oude recht van toepassing blijft. Daarbij verwijst de Hoge Raad naar art. 4.19 IwOw.

In de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2024 stond een *proactieve aanwijzing* (gebaseerd op art. 4.2 lid 1 Wro) van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland centraal.¹⁰¹ Tegen een dergelijke aanwijzing stond op grond van art. 8:6 lid 1 Awb, gelezen in verbinding met art. 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, alleen beroep open voor zover de aanwijzing betrekking heeft op 'een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is'. Dit laatste is relevant, omdat op grond van art. 4.4 aanhef en onder a IwOw op een beroep tegen een ambtshalve genomen besluit dat met afdeling 3.4 Awb is voorbereid (hetgeen hier het geval was) en waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Ow ter inzage is gelegd (eveneens het geval) het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing is, totdat het besluit onherroepelijk wordt. Als tegen het besluit geen beroep openstaat, dan blijft op grond van art. 4.4 aanhef en onder b IwOw het oude recht van toepassing tot het besluit van kracht wordt. In casu betrof de aanwijzing de vaststelling van een bestemmingsplan dat ten minste voorziet in de bouw van 240 sociale huurwoningen op één locatie binnen het grondgebied van de gemeente Noordwijk (de woningbouwlocatie Bronsgeest). Hiermee is naar het oordeel van de Afdeling

92 Rb. Noord-Holland 7 februari 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:1047.

93 Rb. Gelderland 17 september 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:6298.

94 Rb. Zeeland-West-Brabant 23 januari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:473.

95 ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:822.

96 Rb. Oost-Brabant 12 februari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:462.

97 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 449-450 en 496-497.

98 Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 19 december 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:8905.

99 ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:225.

100 HR 26 januari 2024, ECLI:NL:HR:2024:85.

101 ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3870.

sprake van een aanwijzing die ziet op een concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is, zodat de Afdeling bevoegd is om kennis te nemen van de beroepen gericht tegen deze aanwijzing. Vanwege het openstaan van beroep blijft het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing tot het besluit onherroepelijk wordt.

2.1.5 Interpretatie overgangsrecht

Het voorgaande betreft vooral een letterlijke toepassing van het in het IwOw opgenomen overgangsrecht. In een enkel geval ontkomt de bestuursrechter er niet aan om het overgangsrecht te interpreteren. Zo geeft de rechtbank Oost-Brabant in haar einduitspraak van 15 januari 2024 een *redelijke uitleg* aan het overgangsrecht.¹⁰² Tegen een in 2021 verleende omgevingsvergunning was succesvol beroep ingesteld, waarna de rechtbank zowel het bestreden besluit als het na een tussenuitspraak genomen herstelbesluit weliswaar vernietigt, maar de rechtsgevolgen van het vernietigde herstelbesluit in stand laat (onder vervanging van enkele aan de omgevingsvergunning verbonden voorwaarden). Uit art. 4.13 IwOw volgt dat de omgevingsvergunning op basis van art. 2.1, eerste lid onder e, Wabo geldt als een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in art. 5.1, tweede lid, Ow, zodra het bestreden besluit onherroepelijk is.¹⁰³ De vraag is vervolgens of dit ook geldt voor het vernietigde herstelbesluit waarvan de rechtsgevolgen in stand worden gelaten. Die vraag beantwoordt de rechtbank bevestigend: een redelijke uitleg van art. 4.13 IwOw brengt met zich dat het herstelbesluit met de gewijzigde voorschriften geldt als een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in art. 5.1, tweede lid, Ow, zodra de uitspraak onherroepelijk is.

2.1.6 Ontbreken overgangsrecht

Hoewel het voorgaande illustreert dat de Ow en IwOw voor veel gevallen in overgangsrecht voorzien, zijn er natuurlijk altijd enkele uitzonderingen. Zo'n uitzondering was aan de orde bij een handhavingsverzoek dat, kort gezegd, sneuvelt wegens het ontbreken van procesbelang omdat de gestelde overtreding onder de Ow niet langer een overtreding betreft en niet voorzien is in overgangsrecht.¹⁰⁴ Het verzoek in kwestie strekte ertoe handhavend op te treden tegen Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel. Als waterwegbeheerder zou Gedeputeerde Staten hebben nagelaten om in het kader van werkzaamheden aan het kanaal Almelo-De Haandrik een *projectplan op te stellen als bedoeld in art. 5.4 Wtw*. Onder de Ow is echter de *verplichting* tot het opstellen van een projectplan vervangen door de *bevoegdheid* tot het opstellen van een projectbesluit (art. 5.44 lid 1 Ow). De IwOw voorziet niet in overgangsrecht voor het vervallen van de projectplanplicht van art. 5.4 Wtw, zo blijkt uit art. 4.1, aanhef en onder f, IwOw. Het overgangsrecht van art. 4.62-4.65 IwOw heeft enkel betrekking op onherroepelijke en in

voorbereiding zijnde projectplannen maar niet op *ontbrekende* projectplannen, aldus de rechtbank. Als de rechtbank het beroep gegrond zou verklaren en Gedeputeerde Staten opnieuw op het bezwaar zou moeten beslissen, dan zou dat naar huidig recht onder de Ow zijn. Onder de Ow is echter niet langer sprake van een overtreding, omdat de situatie door het vervallen van de projectplanplicht is gelegaliseerd. Eisers hebben naar het oordeel van de rechtbank zodoende niet langer een procesbelang. Eisers verzoeken de rechtbank nog om wegens het ontbreken van overgangsrecht de IwOw op dit punt exceptief te toetsen wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel. Omdat de rechtbank daar onder verwijzing naar het toetsingsverbod uit art. 120 Grondwet niet in meegaat, verklaart de rechtbank de beroepen niet-ontvankelijk.

Eenzelfde situatie van ontbrekend overgangsrecht deed zich voor in de Afdelingsuitspraak van 5 juni 2024 over het Amsterdamse bestemmingsplan Draka Terrein Kamerkwartier.¹⁰⁵ Aan het bestemmingsplan lag een besluit tot vaststelling van hogere geluidwaarden op grond van de Wet geluidhinder (oud) ten grondslag. Na vernietiging van dit besluit gaat de Afdeling na welk recht van toepassing is op het nieuw te nemen besluit. Volgens de Afdeling volgt uit art. 3.5, eerste lid, aanhef en onder b, onder 1°, en artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2°, Aanvullingswet geluid Ow dat op een besluit tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde of geprojecteerde woningen in zones langs wegen of rond industrieterreinen, waarvoor een aanvraag is ingediend of waarvan een ontwerp ter inzage is gelegd vóór het tijdstip van inwerking-treding van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet, het recht zoals dat gold vóór dat tijdstip van toepassing blijft, totdat het besluit onherroepelijk is. Het in deze zaak vernietigde besluit betreft echter *niet-geprojecteerde woningen*: nieuw te realiseren woningen waarvoor voorafgaand aan de vaststelling van het ruimtelijke plan, waarin de realisatie van deze woningen voor het eerst wordt mogelijk gemaakt, hogere geluidwaarden worden vastgesteld. In de Aanvullingswet geluid Ow is voor die situaties overgangsrechtelijk niets geregeld. Ook bij die besluiten geldt naar het oordeel van de Afdeling overgangsrecht en moet het college oud recht blijven toepassen. Uit de parlementaire geschiedenis van de Aanvullingswet geluid Ow zou namelijk blijken dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om voor nieuw te nemen besluiten hogere geluidwaarden die zien op niet-projecteerde woningen de Ow en bijbehorende regels direct van toepassing te verklaren.

Een laatste categorie activiteiten die het belang van een correcte beoordeling van de reikwijdte van het overgangsrecht onderstreept, zijn lozingsactiviteiten, zo blijkt uit de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 7 februari 2025.¹⁰⁶ Onder de Ow geldt specifiek

¹⁰² Rb. Oost-Brabant 15 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:101.

¹⁰³ Zie bijv. ook Rb. Oost-Brabant 8 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:26.

¹⁰⁴ Rb. Overijssel 22 mei 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2621.

¹⁰⁵ ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2324.

¹⁰⁶ Rb. Rotterdam (vzr.) 7 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1814.

overgangsrecht voor activiteiten die voor de inwerkingtreding van de Ow vergunningvrij mochten worden uitgevoerd, maar onder de Ow (wel) vergunningplichtig zijn. Art. 4.14 IwOw bepaalt dat voor dergelijke activiteiten na de inwerkingtreding van de Ow een omgevingsvergunning van rechtswege geldt voor in principe een termijn van twee jaar, maar in sommige gevallen, zoals voor een lozingsactiviteit, voor onbepaalde tijd. In de uitspraak van 7 februari 2025 had het bedrijf Chemours de rechtbank verzocht een voorlopige voorzieningen te treffen tegen de last onder dwangsom die de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan hem had opgelegd wegens het zonder omgevingsvergunning lozen van afvalwater vanuit een Seveso-inrichting op een oppervlaktewaterlichaam (art. 5.1 lid 2 onder c en onder 1 Ow jo. art. 3.50 en 3.51 lid 1 en lid 2 Bal (voorheen art. 6.2 lid 1 sub a Wtw)). Uit metingen van Rijkswaterstaat blijkt dat Chemours daarbij ook PFAS-verbindingen loost. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft Chemours weliswaar een omgevingsvergunning van rechtswege verkregen voor de afvalstromen die voorheen onder het Activiteitenbesluit vielen, maar dit betekent niet dat Chemours via deze afvalstromen onbeperkt stoffen kan lozen. Omdat vooropstaat dat het lozen van stoffen op oppervlaktewateren op basis van zowel het oude als het nieuwe recht verboden is zonder omgevingsvergunning en de vrijstellingen genoemd in het Activiteitenbesluit in beginsel betrekking hebben op schoon water waarbij slechts enige verontreiniging is toegestaan, wordt de aanzienlijke verontreiniging die Chemours met het lozen van stoffen op het oppervlaktewater veroorzaakt niet gedekt door de van rechtswege verleende omgevingsvergunning.

2.1.7 Afwijken van overgangsrecht

Ook deed zich de situatie voor waarin de Afdeling bewust een *uitzondering* maakte op de eerbiedigende werking van het overgangsrecht.¹⁰⁷ Aan de orde was een op grond van de Wnb (en derhalve vóór 1 januari 2024) aangevraagde natuurvergunning. Ingevolge art. 2.9, eerste lid en onder a, Aanvullingswet natuur Ow geldt dat in die situatie het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt. Op grond van dit oude recht (in casu art. 2.1 Regeling natuurbescherming) moet voor de vaststelling of een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, afzonderlijk of in combinatie met plannen of andere projecten significante gevolgen kan hebben voor dat gebied door het veroorzaken van stikstofdepositie, de stikstofdepositie berekend worden met AERIUS Calculator versie 2023. Dit strookt naar het oordeel van de Afdeling niet met het uitgangspunt dat een voortoets of passende beoordeling gebaseerd is op de beste wetenschappelijke kennis. Een strikte toepassing van het overgangsrecht zou met andere woorden leiden tot een toepassing die niet in overeenstemming is met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de toepassing van art. 6, derde lid, Habitatrichtlijn. Daarom ziet

de Afdeling aanleiding om voor de toepassing van art. 2.1 Regeling natuurbescherming een uitzondering te maken op de eerbiedigende werking van het overgangsrecht: bij het beslissen op een aanvraag om een natuurvergunning die dateert van vóór 1 januari 2024 moet de versie van AERIUS Calculator worden gebruikt die op grond van art. 1.4, eerste lid, Omgevingsregeling (Or) in samenhang gelezen met bijlage II Or geldt op het moment van het nemen van het nieuwe besluit.

2.1.8 (Pro)actieve voorlichting Afdeling met schematische uitleg

Tot slot mag niet onvermeld blijven dat ook de Afdeling (pro-) actief haar steentje bijdraagt aan het duiden van het overgangsrecht. Zij greep drie uitspraken aan om 'met het oog op de rechtsvorming en de rechtspraak' – op basis van enkele veelvoorkomende scenario's, telkens verduidelijkt aan de hand van een handzaam stroomschema¹⁰⁸ – uiteen te zetten welk recht van toepassing is op achtereenvolgens: (i) vervolgbesluiten die na 1 januari 2024 worden genomen na vernietiging van een ruimtelijk plan;¹⁰⁹ (ii) (vervolg)besluiten op aanvragen om een ruimtelijk plan vast te stellen;¹¹⁰ en (iii) handhavingsbesluiten.¹¹¹

2.1.9 Beschouwing

Ondanks het uitgebreide overgangsrecht blijkt uit de besproken rechtspraak dat het overgangsrecht van de Ow niet in alle gevallen direct helder is, en ook dat er zich al situaties hebben voorgedaan die niet door het overgangsrecht werden gedekt. Gelet op de doorlooptijden bij de rechterlijke instanties en de hiervoor beschreven toename aan aanvragen vlak voor de inwerkingtreding van de Ow, verwachten wij nog meer interessante uitspraken op dit vlak.

Het is prijzenswaardig dat de Afdeling al snel duidelijkheid heeft gegeven met de stroomschema's over de toepassing van het overgangsrecht, maar er zijn nog situaties waar we graag Afdelingsjurisprudentie over zouden zien. Uit de rechtspraak over de eerdere overgang naar de Wabo blijkt bijvoorbeeld dat een aangevraagde wijziging van een nog niet-onherroepelijk, en daarmee aan het nieuwe recht gelijkgesteld besluit, ook volgens het oude recht dient te worden afgehandeld, ook als die aanvraag van na de inwerkingtreding van de nieuwe wet is.¹¹² Ook blijkt uit Wabojurisprudentie dat wijzigingen van een voor de inwerkingtreding van het nieuwe recht ingediende aanvraag kunnen leiden tot het verlies van de 'oorspronkelijke aanvraag' waardoor het nieuwe recht van toepassing wordt.¹¹³ Wij zien geen aanleiding waarom het overgangsrecht onder de Ow anders zou moeten worden uitgelegd, gelet op de met de

107 ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3356.

108 De stroomschema's en een beknopte samenvatting van de voorlichting van de Afdeling over deze onderwerpen zijn te vinden op www.raadvanstate.nl.

109 ABRvS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174.

110 ABRvS 17 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1529.

111 ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2645.

112 ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8552.

113 ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:443.

Wabo op hoofdlijnen gelijklopende bepalingen, maar zijn benieuwd of dit ook nog wordt uitgesproken.

2.2 Omgevingsplannen

2.2.1 Reikwijdte omgevingsplan

Zoals hiervoor aangegeven, hebben gemeenten tot 1 januari 2032 de tijd om het tijdelijke deel van het omgevingsplan te vervangen door een definitief ('niet-tijdelijk') omgevingsplan,¹¹⁴ waarbij de regels van het nieuwe deel van het omgevingsplan¹¹⁵ vanaf het moment van omzetting moeten voldoen aan het vereiste van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL).¹¹⁶ Bij die omzetting¹¹⁷ zal de gemeenteraad¹¹⁸ alle regels voor activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving moeten opnemen, waaronder ook de regels die op 1 januari 2024 nog waren opgenomen in autonome verordeningen.¹¹⁹

In veel APV's staan bepalingen over activiteiten die een ruimtelijk effect kunnen hebben. Het is niet vanzelfsprekend dat die bepalingen kunnen blijven bestaan na de inwerkingtreding van het omgevingsplan. Uit art. 2.1 lid Ob volgt dat 'regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen (...) alleen' (dus: uitputtend) in het omgevingsplan worden opgenomen. Het is de taak aan gemeenten om hun APV onder de loep te nemen en zo nodig regels over te hevelen naar het omgevingsplan.¹²⁰ In de rechtspraak kwam dit onderwerp de afgelopen periode enkele malen aan bod. In de uitspraak van 25 februari 2025 oordeelt de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant dat het in de APV opgenomen verbod om geluidhinder buiten een milieu-inrichting te veroorzaken niet onder de reikwijdte van art. 2.1, eerste lid, Ob valt en dus nog steeds rechtsgeldig is.¹²¹ Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis redeneert de rechtbank dat met 'regels die de fysieke leefomgeving wijzigen' wordt bedoeld regels

over activiteiten die direct ingrijpen in de fysieke leefomgeving en die een tastbare en blijvende verandering tot gevolg hebben. Regels over activiteiten die emissies, hinder of risico's veroorzaken, vallen daar niet onder. In vergelijkbare zin oordeelt de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant ambtshalve in zijn uitspraak van 25 februari 2025: de geluidhinder die wordt veroorzaakt door het gebruik van een knalapparaat – voor het verjagen van vogels ter voorkoming van gewasschade – mag ook na de inwerkingtreding van Ow nader gereguleerd worden via de APV.¹²²

In de uitspraak van 6 mei 2025 oordeelt de rechtbank Rotterdam dat het in de APV opgenomen horecagebiedsplan het omgevingsplan niet op onaanvaardbare wijze doorkruist, omdat aan het horecagebiedsplan een ander motief ten grondslag ligt.¹²³ Het horecagebiedsplan sluit de nieuwvestiging van horeca-inrichtingen op plekken die niet exclusief voor horecadoeleinden zijn bestemd uit, reden waarom de burgemeester de op grond van de APV aangevraagde exploitatievergunning voor het vestigen van een horecazaak op een locatie met een gemengde bestemming heeft geweigerd. Volgens de rechtbank is voor het buiten toepassing laten van het verbod op nieuwvestiging geen plaats: het omgevingsplan bepaalt waar horeca zich kan vestigen uit het oogpunt van ruimtelijke ordening (thans: een evenwichtige toedeling van functies aan locaties); het horecagebiedsplan bepaalt of, en zo ja, wat voor horeca-inrichtingen zich kunnen vestigen uit het oogpunt van leefbaarheid in de zin van openbare orde en veiligheid. Voor zover de motieven van het omgevingsplan en het horecagebiedsplan elkaar gedeeltelijk overlappen, geeft dat geen grond voor een ander oordeel, aldus de rechtbank.

2.2.2 De eerste (wijzigingen van) omgevingsplannen en flexibiliteitsinstrumentarium

In de uitspraak van 18 december 2024 heeft de Afdeling een eerste uitspraak gedaan over een onder de Ow door het college van Aalsmeer vastgestelde wijziging van het omgevingsplan.¹²⁴ Inhoudelijk is de uitspraak minder belangwekkend; interessant om te zien is dat de gemeente Aalsmeer in dit geval toepassing heeft gegeven aan de mogelijkheid om een *voorrangsregel* op te nemen ter correctie van een regel die ertoe strekt om geluidgevoelige gebouwen te beschermen tegen geluid van omliggende geluidveroorzakende activiteiten. De voorrangsregel, waarmee het college de regels van het omgevingsplan aanvult, bepaalt dat deze voorgeht op de reeds opgenomen regels over dit onderwerp (die dus niet wordt geschrapt, maar blijven gelden). Daarnaast illustreert de uitspraak de standaardoverweging van de Afdeling over de manier waarop zij de aangevoerde beroepsgronden tegen het omgevingsplan onder de Ow beoordeelt (waarbij het begrip 'bestemmingsplan' is vervangen door 'omgevingsplan' en het criterium 'een evenwichtige

114 Uit art. 22.6 lid 3 Ow volgt dat het tijdelijke deel van het omgevingsplan vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat tijdstip is bepaald op 1 januari 2032 (Stb. 2023, 267).

115 De verplichting geldt ingevolge art. 22.5 lid 1 Ow niet tijdens de overgangsfase (dus voor het per 1 januari 2025 van rechtswege ontstane tijdelijke deel van het omgevingsplan).

116 Art. 4.2 lid 1 Ow. Naast dit vereiste zal het omgevingsplan ook moeten voldoen aan hfst. 5 van het Bkl met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties opgenomen in instructieregels van het Rijk en die van de (provinciale) omgevingsverordening (die hun grondslag vinden in art. 2.22 resp. 2.24 Ow).

117 Omzetting is om technische redenen (het ontbreken van een consolidatiemogelijkheid in de IMRO-software) slechts mogelijk per locatie als geheel; het is niet mogelijk om locatiespecifieke regels slechts partieel te herzien; herziening vindt ingevolge art. 22.6 lid 1 Ow plaats door het *gelijktijdig* vervangen van alle voor die locatie geldende tijdelijk regels door één set nieuwe regels.

118 Art. 2.8 Ow biedt de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan te delegeren aan het college.

119 Zie art. 2.7 en 22.4 Ow jo. art. 2.1 Ob. Denk bijv. aan de lokale archeologie-, bomen- of geurverordening. De vraag welke activiteiten in het omgevingsplan regeling moeten of kunnen vinden, is overigens niet altijd klip-en-klaar te beantwoorden, vgl. J. Struiksma, 'Verordeningsbepalingen in het omgevingsplan', TBR 2017/21 en meer recent J. Korzelius & M. Bledoe, 'Betekent de Omgevingswet het einde van de APV? Het toepassen van het VNG-afwegingskader bij de keuze tussen de APV en het omgevingsplan', Gst. 2025/23.

120 De VNG heeft daartoe de 'Handreiking APV en Omgevingsplan' opgesteld.

121 Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 25 februari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:1047.

122 Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 25 februari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:1047.

123 Rb. Rotterdam 6 mei 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:5399.

124 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5222.

toedeling van functies aan locaties' de plaats heeft ingenomen van 'een goede ruimtelijke ordening').

Op 30 april 2025 deed de Afdeling ook uitspraak in de beroepsprocedure tegen het gewijzigde omgevingsplan van de gemeente Amsterdam.¹²⁵ Dit plan voorziet in een nieuwe basisregeling, waarbij een groot aantal regels al dan niet inhoudelijk gewijzigd uit de in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan opgenomen bruidsschat worden verplaatst naar andere hoofdstukken van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Ook zijn een groot aantal ruimtelijke regels toegevoegd aan het nieuwe deel van het omgevingsplan die een basis leggen voor toekomstige wijzigingen. Ook hier is het eveneens niet zozeer de inhoudelijke bespreking van de tegen het vaststellingsbesluit aangevoerde beroepsgronden die de uitspraak interessant maken, maar juist de door de gemeenteraad van Amsterdam gekozen systematiek. Enerzijds bevat het vastgestelde omgevingsplan ruimtelijke regels met een geografisch werkingsgebied van een vierkante millimeter in het IJmeer. Deze locatiegerichte regels zijn dusdanig klein dat deze feitelijk nog nergens gelden. Om deze regels, die zich lenen voor herhaalde toepassing in allerlei gebieden, in de toekomst op een locatie te laten gelden, hoeft bij toekomstige besluiten tot wijziging van het omgevingsplan alleen het geografische werkingsgebied ervan te worden aangepast (waarbij de regels alsdan aan specifieke locaties worden verbonden). Daarnaast geldt via een geografisch begrensde aanduiding voor sommige regels of onderdelen van het nieuwe deel van het omgevingsplan dat die toch niet gelden waar nog een (oud) ruimtelijk besluit van toepassing is. Voor andere regels of onderdelen geldt dat zowel het oude als nieuwe deel van toepassing is, waarbij met een voorrangsbepaling is bepaald welke van de twee voorrang heeft. Voor weer andere regels en regelonderdelen geldt dat deze uitsluitend gelden ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijk plan tijdelijk deel vervallen'. Onzes inziens getuigt de toegepaste systematiek, mede gelet op de omvang en dynamiek die eigen is aan de gemeente Amsterdam, van een creatieve, doordachte en praktische omgang met de ruimte die de Ow biedt in het algemeen en de verplichting om uiterlijk op 1 januari 2032 te beschikken over een geheel nieuw omgevingsplan in het bijzonder.

Net als onder Wro zien wij dus op dit moment dat gemeenten de mogelijkheid van een (integrale) planherziening uit praktisch oogpunt niet of nauwelijks benutten met het oog op het verlenen van planologische medewerking aan het concrete (bouw)initiatief. Gemeenten kiezen veelal voor een tweede – snellere en zowel procedureel als inhoudelijk minder bewerkelijke – route om voor een concreet initiatief of project af te wijken van het omgevingsplan. Dat kan via het verlenen van een voor dat initiatief of project aangevraagde (binnenplanse of buitenplanse)

omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit¹²⁶ (hierna kortheidshalve ook wel aan te duiden als OPA resp. BOPA). Vergunningverlening, waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan, is mogelijk als de te vergunnen activiteit of het te vergunnen project in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.¹²⁷

Interessant is de Afdelingsuitspraak van 13 november 2024, waaruit volgt dat bij de OPA geen sprake is van een limitatief-imperatief stelsel waarbij een aangevraagde omgevingsvergunning voor een OPA moet worden verleend als aan de voorwaarden om binnenplannen te mogen afwijken van het omgevingsplan is voldaan.¹²⁸ De uitspraak maakt duidelijk dat het college, anders dan de dwingend geformuleerde redactie van art. 8.0a, eerste lid, Bkl suggereert, net als onder de Wro *beslisruimte* heeft ten aanzien van de vraag of een initiatief dat voldoet aan de gestelde voorwaarden in het omgevingsplan ook in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hoewel de uitspraak gaat over een door de gemeenteraad van Purmerend onder vigeur van de Wro vastgesteld bestemmingsplan, gaat de Afdeling ook in op de vraag welke beoordelingsregels gelden voor een binnenplanse omgevingsactiviteit tijdens de overgangsfase van de Ow. Specifiek betreft de Afdeling daarbij de betekenis van art. 22.281 bruidsschat (die zij mede baseert op de wetsgeschiedenis). Die is er volgens de Afdeling in gelegen dat dit artikel voorziet in een neutrale overgang van de Wabo naar de Ow, met dien verstande dat het college ook onder de Ow niet verplicht (imperatief) is om een aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen die voldoet aan de in het tijdelijke omgevingsplan (limitatief) opgenomen regels voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Evenals onder het oude recht is het college bevoegd én gehouden een 'dubbele planologische toets' uit te voeren, waarbij ook (aanvullend) moet worden beoordeeld of sprake is van een evenwichtige toedeling van locaties. Met deze uitspraak maakt de Afdeling een einde aan het wisselende beeld dat lagere rechtspraak eerder dat

126 Zie voor de exacte betekenis en reikwijdte van het begrip 'omgevingsplanactiviteit' de bijlage bij art. 1.1 Ow, onderdeel A. Het beoordelingskader voor een OPA wordt gevormd door art. 5.21 Ow jo. art. 8.0 lid 1 Bkl jo. art. 22.281 bruidsschat. Voor de BOPA zijn dat art. 5.21 Ow jo. art. 8.0a lid 2 Bkl.

127 Art. 8.0a Bkl. Het beoordelingskader voor een aangevraagde omgevingsvergunning voor een OPA vindt zijn grondslag in art. 5.21 Ow, de beoordelingsregels zijn uitgewerkt in het Bkl. De materiële instructieregels van hfst. 5 Bkl gelden ook voor omgevingsvergunningen voor BOPA's (art. 8.0a lid 2 jo. 8.0b-8.0e Bkl).

128 ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4624, AB 2025/36, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en TBR 2025/19, m.nt. M.W. Holtkamp. Nadien in vergelijkbare zin: ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183. Onder de Wro moest overigens sprake zijn van 'een goede ruimtelijke ordening'. Voor de duidelijkheid: deze situatie wijkt af van die waarin een aanvraag voor een binnenplanse OPA geheel in overeenstemming is met het omgevingsplan (en een beoordeling aan de regels om hiervan binnenplannen af te wijken niet aan de orde is); in dat geval geldt het imperatief-limitatieve stelsel wel en heeft het bestuursorgaan geen ruimte voor een aanvullende toetsing aan het ETFAL-criterium. Vgl. Rb. Midden-Nederland 29 november 2024, ECLI:NL:RBME:2024:6497; Rb. Zeeland-West-Brabant 14 februari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:805 en Rb. Gelderland 17 april 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:2979.

125 ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1928.

jaar liet zien.¹²⁹ Holtkamp stelt in haar noot onder deze Afdelingsuitspraak onzes inziens terecht de vraag of de Afdeling en de wetgever met het continueren van het vereiste van een 'dubbele planologische toets' enkel het oog hebben gehad op (van het tijdelijke omgevingsplan afwijkend) 'gebruik' (in enge zin) of dat deze interpretatie van art. 22.281 bruidsschat ook geldt voor een sloop- of aanlegactiviteit. Nadere verduidelijkende rechtspraak zal op dit punt moeten worden afgewacht.

Uit de uitspraak van 3 oktober 2024 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland volgt dat de Ow niet in de weg staat aan het herhaald toepassen van de bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA op dezelfde locatie.¹³⁰ Het college van Utrecht had aanvankelijk bij besluit van 1 augustus 2024 een omgevingsvergunning verleend voor een BOPA ten behoeve van een evenement van de Hogeschool Utrecht. Nadat de omgevingsvergunning vanwege bezwaren van omwonenden weer was ingetrokken, verleende het college bij besluit van 20 augustus 2024 vervolgens opnieuw de omgevingsvergunning, via dezelfde route en deze keer met aangescherpte geluidvoorschriften en een aangevulde motivering. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter maakt de Ow het juist uitdrukkelijk mogelijk om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van een omgevingsplan te verlenen (art. 5.36 lid 2 Ow). Uiteraard dient bij iedere omgevingsvergunning wel steeds weer een afweging te worden gemaakt of de activiteit die tijdelijk plaatsvindt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aanvaardbaar is en geen strijd oplevert met provinciale en rijksinstructieregels. Ook moeten de relevante belangen in de beoordeling worden afgewogen, waarbij bovendien van belang is hoe vaak een evenement op een bepaalde locatie wordt georganiseerd; naarmate dit vaker het geval is, worden hogere eisen gesteld aan de afweging om die evenementen met een afzonderlijke omgevingsvergunning toe te staan. Tot een vergelijkbaar oordeel kwam eerder de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland in diens uitspraak van 13 augustus 2024 over een verleende tijdelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit voor het evenement Utrechtse Introductie Tijd 2024 (UIT 2024).¹³¹

2.2.3 Adviesrecht gemeenteraad

In geval van een door het college te verlenen BOPA kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen, waarvoor een (voorafgaand)

advies van de gemeenteraad nodig is.¹³² Gemeenten moeten onherroepelijke BOPA's die niet tijdelijk van aard zijn na de overgangsfase binnen vijf jaar inpassen in het omgevingsplan.¹³³

Het adviesrecht van de gemeenteraad stond centraal in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 29 augustus 2024 over de tijdelijke opvang van asielzoekers in een voormalig bedrijfspand in Drimmelen.¹³⁴ In geschil was of het college voorafgaand aan het verlenen van de gewraakte omgevingsvergunning de gemeenteraad om advies had moeten vragen. De voorzieningenrechter stelt vast dat uit het door de gemeenteraad aangenomen Delegatiebesluit Omgevingsrecht volgt dat de gemeenteraad bij het realiseren van specifieke maatschappelijke voorzieningen gebruik wenst te maken van zijn adviesbevoegdheid. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is het college hieraan in dit geval ten onrechte voorbijgegaan. Het ontbreken van dit advies bleek een herstelbaar gebrek dat bij de beslissing op bezwaar kon worden gerepareerd.

2.2.4 Bruidsschat

Om de overgang naar de Ow soepel te laten verlopen, heeft de wetgever voorzien in overgangsrecht.¹³⁵ Een specifiek onderdeel daarvan betreft de bruidsschat.¹³⁶ Met de bruidsschat beoogde de wetgever te voorkomen dat gemeenten met het vervallen van de rijksregels voor (o.a.) bouw- en gebruiksactiviteiten per 1 januari 2024 in een vacuüm zouden belanden en vanwege het vervallen van tal van rijksregels voor de beoordeling van (o.a.) activiteiten op het gebied van bouwen en milieu¹³⁷ direct nieuwe regels zouden moeten vaststellen in het omgevingsplan. De bruidsschat maakt daarom van rechtswege deel uit van hoofdstuk 1 ('Begrippen') en hoofdstuk 22 ('Regels') van het tijdelijke omgevingsplan¹³⁸ en voorziet in een met de vervallen rijksregels vergelijkbaar ruimtelijk vergunningenstelsel met

129 Zo oordeelde de rechtbank Gelderland eerder in vergelijkbare zin (Rb. Gelderland 4 maart 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1700), maar meenden de voorzieningenrechters van de rechtbank Zeeland-West-Brabant en de rechtbank Noord-Nederland nog dat het bestuursorgaan geen ruimte had voor het maken van een ruimere belangenafweging (Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 14 februari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:805 en Rb. Noord-Nederland (vzr.) 6 maart 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:822).

130 Rb. Midden-Nederland (vzr.) 3 oktober 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5244.

131 Rb. Midden-Nederland (vzr.) 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4951.

132 Art. 16.15 lid 1 jo. 16.15a, onder b, sub 1 Ow jo. art. 4.21 lid 1 Ob. Dit advies heeft gelijkenissen met de onder de Wabo toegepaste figuur van de 'verklaring van geen bedenkingen' (art. 2.27 Wabo jo. art. 6.5 Bor). Zie over de aard en reikwijdte van dit 'verzwaarde adviesrecht' o.a. T.H.H.A. van der Schoot, 'De raad betrokken bij het afwijken van het Omgevingsplan: valt de reikwijdte mee of tegen?', *TBR* 2019/125. De in art. 6.15-16.20 Ow uitgewerkte figuur van advies en instemming kent diverse andere verschijningsvormen die i.h.k.v. dit artikel niet aan bod komen.

133 Art. 4.17 Ow. Tot 1 januari 2032 zijn gemeenten vrijgesteld van deze verplichting (art. 22.5 lid 2 Ow), die overigens niet gesanctioneerd is.

134 Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 29 augustus 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:5780.

135 Zie hierover gedetailleerd o.a. B. Rademaker, 'Overgangsrechtelijk kunst- en vliegwerk voor de omgevingsvergunning van Wabo naar de Omgevingswet', *TBR* 2023/134.

136 Het betreft geen wettelijk verankerd begrip, maar jargon. De bruidsschat vindt zijn grondslag in art. 22.1, aanhef en onder c, Ow. Art. 22.2 lid 1 Ow bepaalt dat bij AMvB wordt bepaald welke regels van rechtswege deel uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Die regels – die kort gezegd bestaan uit regels op het gebied van bouwen, regels voor milieubelastende activiteiten en regels voor overige activiteiten – zijn opgenomen in hfst. 7 lbOw. Zie voor de inhoud ervan de verwijzingen aldaar.

137 Kort gezegd: de regels uit het Bor, Activiteitenbesluit en (voor de technische bouwactiviteit) Bouwbesluit 2012. De regels uit de bruidsschat zien ook op een groot aantal andere (aan diverse vormen van milieubelastende activiteiten gerelateerde) onderwerpen.

138 Art. 7.1 lbOw.

bijbehorende beoordelingsregels en aanvraagvereisten. Ook geldt op grond van de bruidsschat vanaf het moment van de inwerkingtreding van de Ow een verbod om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en dit bouwwerk in stand te laten en te gebruiken. Bij het herzien van het tijdelijke omgevingsplan kan een gemeente ervoor kiezen om de regels van de bruidsschat desgewenst aan te passen en toe te snijden op eigen beleidswensen en locatiespecifieke omstandigheden (maatwerk).¹³⁹ Het hiervoor besproken omgevingsplan van de gemeente Amsterdam illustreert dat die mogelijkheid inmiddels, zij het nog mondjesmaat, toepassing vindt.

2.3 *Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL): zowel bij omgevingsplannen als bij omgevingsvergunningen*

Ingevolge art. 4.2 Ow bevat het omgevingsplan in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL). De vraag wat de precieze reikwijdte van ETFAL is, laat zich (vooralsnog) niet-uitputtend beantwoorden.¹⁴⁰ Vanuit democratisch-rechtsstatelijk oogpunt (de legaliteit van overheidsoptreden), maar zeker ook met het oog op de door de bestuursrechter te verrichten rechtmatigheidstoets, in het belang van de rechtszekerheid en in het licht van het specialiteitsbeginsel (regels over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen hebben en kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving¹⁴¹) is die vraag evenwel bepaald niet onbelangrijk. Feit is dat de wetgever een bredere reikwijdte heeft beoogd dan hij voorheen met de abstracte term 'een goede ruimtelijke ordening' voor ogen had, hetgeen (ook) tot uitdrukking komt in de maatschappelijke doelen die de Ow nastreeft.¹⁴²

In de uitspraak van 23 januari 2025 over een omgevingsvergunning voor het realiseren van een dakopbouw, overweegt de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant dat het ETFAL-criterium een open norm betreft en het bevoegd gezag beleidsruimte heeft om deze in te vullen.¹⁴³ Daarbij mag volgens de voorzieningenrechter aansluiting worden gezocht bij het criterium 'goede ruimtelijke ordening' dat gold onder de Wro. Voor dezelfde vraag ziet deze voorzieningenrechter zich gesteld bij een verleende omgevingsvergunning voor het realiseren van een appartementencomplex voor 36 appartementen met parkeerplaats in Altena.¹⁴⁴ Omdat het com-

plex grotendeels past binnen het omgevingsplan, behalve voor wat betreft de maximale bouwhoogte die slechts met 0,70 meter wordt overschreden, is de voorzieningenrechter van oordeel dat daarom niet de vraag voorligt of het gehele complex voldoet aan het ETFAL-criterium (dat volgt uit het onherroepelijk vastgestelde omgevingsplan), maar enkel of het college in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot een grotere bouwhoogte. De voorzieningenrechter oordeelt dat dit het geval is, waarbij hij de aspecten schaduwhinder en lichtinval, geluidsoverlast en groen (voor wat betreft de aan te leggen parkeerplaats) betreft. Het ETFAL-criterium komt ook aan de orde in de uitspraak van 4 december 2024 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam.¹⁴⁵

De procedure gaat over twee omgevingsvergunningen voor het vestigen van een drukkerij, waarvan één voor het binnenplannen en één voor het buitenplannen afwijken van het omgevingsplan. Vanwege het ontbreken van een adequate ruimtelijke onderbouwing, waarin onder meer de mogelijke gevolgen voor omwonenden in kaart zijn gebracht en worden afgewogen, is naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet voldaan aan het ETFAL-criterium. Dat ook de vestiging van een coffeeshop onderwerp kan zijn van de vraag of sprake is van een evenwichtige toedeling van locaties, blijkt uit de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg van 29 oktober 2024.¹⁴⁶ Omdat de voorzieningenrechter vaststelt dat de beoogde vestiging van een coffeeshop in Roermond vanwege een vergelijkbare ruimtelijke uitstraling past binnen de ter plaatse geldende horecabestemming en daarmee in overeenstemming is met het tijdelijke deel van het omgevingsplan, concludeert hij dat het college in dit geval niet gehouden was om te beoordelen of met de vestiging van de coffeeshop sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Dat een deugdelijke ruimtelijke onderbouwing al snel leidt tot het oordeel dat de verleende omgevingsvergunning voor een BOPA in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, illustreert de uitspraak van 29 maart 2024 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland.¹⁴⁷ Daarin stond de huisvesting van maximaal tachtig Oekraïense vluchtelingen en maximaal tien statushouders in een hotel in Epe voor de duur van drie jaar centraal. Ten aanzien van de vraag of het college in redelijkheid had kunnen stellen dat de opvang voldoet aan het ETFAL-criterium, stelt de voorzieningenrechter voorop dat aan de omgevingsvergunning een ruimtelijke onderbouwing ten grondslag is gelegd met een beoordeling van de te verwachten gevolgen voor het woon- en leefklimaat van de verzoekers om een voorlopige voorziening. Omdat uit de ruimtelijke onderbouwing volgt dat die gevolgen mede vanwege het tijdelijke karakter van de opvang niet onevenredig zijn, temeer het nu al (planologisch) mogelijk is dat het hotel drukbezocht is, concludeert de voorzieningenrechter dat, ondanks enkele relevante verschillen tussen recreanten en

139 Stb. 2000, 400, p. 1026. In het belang van een soepele overgang naar de Ow geldt bijv. dat, net als onder de Wabo, een aangevraagde omgevingsvergunning voor een ruimtelijke bouwactiviteit alleen kan worden verleend als aan de regels van het omgevingsplan is voldaan (voorheen: het geldende bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand), zie art. 22.29 lid 1 bruidsschat.

140 Net zomin als dat bij het onder de Wro toegepaste abstracte criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' het geval was en waar in de loop van tientallen jaren via rechtspraak uitgekristalliseerd raakte wat hier wel en niet onder kon worden geschaard.

141 Art. 1.2 lid 1 Ow (en art. 2.4 Ow specifiek voor het omgevingsplan).

142 Art. 1.3 Ow.

143 Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:282.

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

145 Rb. Rotterdam (vzr.) 4 december 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:12281.

146 Rb. Limburg (vzr.) 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:7611.

147 Rb. Gelderland (vzr.) 29 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1822.

de te huisvesten doelgroep, sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Vermeldenswaardig tot slot in het kader van het ETFAL-criterium is de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant van 29 oktober 2024.¹⁴⁸ Aan de orde waren een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit en BOPA ten behoeve van de vestiging van een vierde sport-scholen in Grave. In geschil was onder meer of het college toepassing had moeten geven aan de 'ladder voor duurzame verstedelijking' (ter voorkoming van relevante leegstand) en de daaruit volgende onderzoeksverplichting. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter ontstaat de beleidsruimte ten aanzien van de vraag of voldaan wordt aan het ETFAL-criterium pas als is voldaan aan de eisen ingevolge art. 8.0b, tweede lid, Bkl. Omdat het college geen onderzoek heeft gedaan naar (het voorkomen van) relevante leegstand als gevolg van de vestiging van de nieuwe sportschool, kleeft naar het oordeel van de voorzieningenrechter aan het besluit een zorgvuldigheidsgebrek. Wij leiden hieruit af dat de voorzieningenrechter de ladderproblematiek indirect aan het ETFAL-criterium koppelt vanuit de gedachte dat vanwege het niet (geheel) voldoen aan de instructieregels van hoofdstuk 5 Bkl – in dit geval: het achterwege laten van voorgeschreven onderzoek – niet kan worden toegekomen aan de (verplicht te beantwoorden) vraag of de verleende omgevingsvergunning in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.¹⁴⁹

2.3.1 Beschouwing

Wij stellen op dit moment vast dat de bestuursrechter zijn inhoudelijke beoordeling van omgevingsplannen en omgevingsvergunningen nadrukkelijk verricht tegen de achtergrond en in het licht van het ETFAL-criterium. De bestuursrechter stelt zich daarbij terughoudend op en gaat (uitsluitend) aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden na of het bestuursorgaan zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de verleende omgevingsvergunning voldoet aan het ETFAL-criterium. Waar een verleende omgevingsvergunning rechtstreeks past binnen c.q. in overeenstemming is met het tijdelijke deel van het omgevingsplan, concludeert de bestuursrechter dat een afzonderlijke toets aan het ETFAL-criterium niet nodig is en achterwege kan blijven. Waar een activiteit via een OPA of BOPA wordt vergund, gaat de bestuursrechter wel na of de verleende omgevingsvergunning in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Met die manier van toetsen sluit de bestuursrechter naadloos aan bij zijn toetsingswijze onder het oude recht (waarbij getoetst werd aan het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening'). Wij hebben geen relevante verschillen in de inhoudelijke beoordeling gesignaleerd, zodat ook wat dat betreft geen sprake is van een trendbreuk maar veeleer van continuïteit. Die

continuïteit zorgt wat ons betreft wel voor inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak zoals met het eerste verbeterdoel van de Ow wordt nagestreefd, maar goed, daarvoor was dan geen stelselwijziging nodig geweest.

2.4 De 'knip' en vergunningvrij bouwen onder de Ow

Onder de Ow zijn de regels voor de activiteit bouwen ten dele ingrijpend gewijzigd, met name als gevolg van het aanbrengen van een 'knip' tussen de ruimtelijke OPA en de technische bouwactiviteit.¹⁵⁰

2.4.1 De 'knip': onderscheid ruimtelijke en bouwtechnische bouwactiviteit

Waar een vergunningaanvraag voor een bouwactiviteit onder de Wabo nog integraal werd getoetst aan het bestemmingsplan, de redelijke eisen van welstand én de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit 2012, introduceert de Ow voor de ruimtelijke en de bouwtechnische beoordeling van een bouwplan een separaat vergunningenregime. Binnen het vergunningstelsel onder de Ow valt de bouwactiviteit uiteen in twee afzonderlijke activiteiten: een OPA (bestaande uit een ruimtelijke bouwactiviteit) en een technische bouwactiviteit (in de wet en uitvoeringsregelingen aangeduid als 'bouwactiviteit').¹⁵¹ Het achterliggende idee bij deze zogeheten 'knip' is dat een preventieve bouwtechnische toets bij een bouwactiviteit die enkel vanuit ruimtelijke overwegingen vergunningplichtig is gesteld prima achterwege kan blijven (en v.v.). Een omgevingsvergunning voor een OPA is benodigd wanneer het omgevingsplan het bouwen van het betreffende bouwwerk niet zonder meer toestaat en geen sprake is van een van rijkswege vergunningvrij verklaarde activiteit.¹⁵²

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg van 13 augustus 2024 komt de 'knip' aan de orde.¹⁵³ De uitspraak betreft een handhavingsbesluit van het college van Horst aan de Maas over een loods die was gebouwd zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning was verleend. De loods bleek in strijd met de bouwregels uit het bestemmingsplan (nu: tijdelijke deel van het omgevingsplan). De eigenaar van de loods betoogde dat de loods vergunningvrij was, omdat op grond van art. 2.27 lid 1 onder b Bbl een uitzondering op de vergunningplicht van toepassing zou zijn. De voorzieningenrechter gaat daar terecht niet in mee en overweegt dat de vergunningvrije regels uit art. 2.27 Bbl zien op bouwactiviteiten en niet op OPA's en dat

¹⁴⁸ Rb. Oost-Brabant (vzr.) 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5114.

¹⁴⁹ De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft i.h.k.v. de tweede Nota van Wijziging van het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting aangekondigd voornemens te zijn de ladder voor duurzame verstedelijking voor het onderdeel woningbouw 'uit te zetten'. Zie de Kamerbrief van 13 februari 2025.

¹⁵⁰ Zie hierover meer uitgebreid J.R. van Angeren, J. Tingen & J. Heymans, 'Bouwactiviteiten onder de Omgevingswet (blogreeks Omgevingswet)', raadpleegbaar via: www.stibbe.com/nl/publications-and-insights/bouwactiviteiten-onder-de-omgevingswet.

¹⁵¹ Niet te verwarren met het begrip 'bouwactiviteit' uit bijlage A van de Ow dat een ruimere betekenis heeft. Het begrip 'bouwwerk' is onder de Ow overigens niet gewijzigd.

¹⁵² Als bedoeld in art. 2.29 Bbl. Art. 22.26 IbOw (bruidsschat) bevat in dit verband een bouwverbod c.q. binnenplanse omgevingsvergunningplicht voor het tijdelijke deel van het omgevingsplan, op grond waarvan het tijdens de overgangperiode naar het definitieve omgevingsplan verboden is zonder omgevingsvergunning een (ruimtelijke) bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken.

¹⁵³ Rb. Limburg 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:5562.

de omstandigheid dat voor de loods op grond van art. 2.27 Bbl mogelijk geen omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit vereist is nog niet betekent dat de loods zonder een omgevingsvergunning voor een OPA mag worden gerealiseerd. Ook de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland besteedt in zijn uitspraak van 30 augustus 2024 aandacht aan de 'knip'.¹⁵⁴ De voorzieningenrechter overweegt dat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de door het college van Wijchen verleende BOPA om in de vorm van kamerbewoning te voorzien in de tijdelijke huisvesting van statushouders geen ruimte bestaat voor het beoordelen van daartegen aangevoerde gronden die zien op de bouwtechnische eisen (o.a. daglichttoetreding), omdat het bestreden besluit geen betrekking heeft op de technische bouwactiviteit.

2.4.2 Vergunningvrij bouwen onder de Ow

Voor wat betreft de mogelijkheid om zonder omgevingsvergunning een ruimtelijke bouwactiviteit uit te voeren, is direct na de inwerkingtreding van de Ow in overwegende mate sprake van continuïteit: de wetgever heeft bij het aanwijzen van vergunningvrije bouwactiviteiten zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de lijst van vergunningvrije bouwwerken zoals we die onder de Wabo kenden.¹⁵⁵ Voor de in de bruidsschat opgenomen OPA's die per 1 januari 2024 als vergunningvrij zijn aangewezen, geldt dat gemeenten in hun omgevingsplan mogen bepalen dat deze alsnog alleen met een omgevingsvergunning mogen worden uitgevoerd.

Uit een uitspraak van de rechtbank Overijssel van 22 november 2024 blijkt welk gevolg het vervallen van de vergunningplicht onder de Ow kan hebben voor een onder het regime van de Wabo verleende omgevingsvergunning die nog niet onherroepelijk is.¹⁵⁶ Het college van Oldenzaal had de omgevingsvergunning verleend voor het plaatsen van een erfafscheiding die na de inwerkingtreding van de Ow vergunningvrij mocht worden opgericht. Naar het oordeel van de rechtbank hebben eisers om die reden na 1 januari 2024 geen procesbelang meer bij het hiertegen ingestelde beroep, omdat zij met dit rechtsmiddel niet kunnen bereiken wat zij graag zouden willen bereiken (nl. voorkomen dat de erfafscheiding wordt gerealiseerd). Het beroep wordt daarom niet-ontvankelijk verklaard.

2.4.3 Bouwtechnisch vergunningvrij bouwen

Op grond van art. 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, Ow mag een bouwwerk zonder omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit worden gerealiseerd, tenzij de activiteit in art. 2.25-2.27 Bbl is aangewezen als

vergunningplichtig.¹⁵⁷ In dat laatste geval is wel een omgevingsvergunning vereist en mag het bouwwerk (dus) niet vergunningvrij worden opgericht.¹⁵⁸ Daarbij heeft de wetgever een onderscheid gemaakt tussen bouwwerken met dak (art. 2.25 Bbl) en zonder dak (art. 2.26 Bbl).¹⁵⁹ Bij de beoordeling of voor een technische bouwactiviteit een omgevingsvergunning nodig is, moet ook acht worden geslagen op art. 2.27 Bbl. Dit artikel bepaalt dat bepaalde in art. 2.25 en 2.26 Bbl vermelde bouwactiviteiten (onder voorwaarden) toch zijn uitgezonderd van de vergunningplicht en vergunningvrij mogen worden uitgevoerd.¹⁶⁰ Een van die uitzonderingen betreft de categorie bouwwerken in gevolklasse 1 die onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging meldingsplichtig zijn.¹⁶¹

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 16 september 2024 staat, voor zover ons bekend, voor het eerst de toepassing van art. 2.27 Bbl centraal.¹⁶² Het gaat in deze uitspraak specifiek om de daarin opgenomen uitzondering voor (o.a.) hulpconstructies die functioneel zijn voor een bouw-, onderhouds- of slooptactiviteit, bij plaatsing op of in de onmiddellijke nabijheid van het terrein waarop die activiteit of werkzaamheid wordt uitgevoerd. Verzoekers in de zaak stellen dat het college van Zwijndrecht ten onrechte alleen een vergunning op grond van de APV Zwijndrecht 2021 heeft verleend ten behoeve van het inrichten van een bouwplaats voor een renovatieproject en dat hiervoor ook een omgevingsvergunning is vereist. De voorzieningenrechter oordeelt anders, omdat de voorzieningen ten behoeve van de bouwplaats in art. 2.27 Bbl zijn uitgezonderd van de vergunningplicht: de bouwplaats wordt namelijk gebruikt ter ondersteuning en uitvoering van de renovatiewerkzaamheden en is functioneel voor de uit te voeren bouwactiviteit. Vanwege de relatief korte afstand van 120 tot 300 meter tot de woonblokken is ook voldaan aan het onmiddellijke nabijheidscriterium, aldus de voorzieningenrechter.

¹⁵⁴ Rb. Gelderland (vzr.) 30 augustus 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5928.

¹⁵⁵ Art. 2 en 3 bijlage II Bor. De bouwactiviteiten genoemd in art. 2 bijlage II Bor zijn nu landelijk vergunningvrij o.g.v. art. 2.29 Bbl, de in art. 3 bijlage II Bor aangewezen bouwactiviteiten zijn onder de Ow omgevingsplanvergunningvrij o.g.v. art. 2.27 en 2.26 Bbl (bruidsschat). De wetgever heeft er bewust voor gekozen om de kruimellijst van art. 4 bijlage II Bor als afzonderlijke categorie onder het regime van de Ow te brengen.

¹⁵⁶ Rb. Overijssel 22 november 2024, ECLI:NL:ROVE:2024:6183.

¹⁵⁷ Art. 5.6 Ow bevat (als opvolger van art. 2.3a lid 1 Wabo) een verbod om een (deel van een) bouwwerk dat zonder de vereiste omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit is gebouwd, in stand te laten.

¹⁵⁸ Is een activiteit vergunningvrij, dan moet een bouwwerk (toch) voldoen aan de – vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid ingegeven – bouwtechnische voorschriften van hfst. 4 en hfst. 5 van het Bbl. De activiteit is echter niet onderworpen aan een preventieve, door het bevoegd gezag uit te voeren bouwtechnische toets.

¹⁵⁹ Opgemerkt zij dat het Bbl weliswaar geldt als opvolger van het Bouwbesluit 2012, maar dat de technische eisen niet in alle gevallen een-op-een uit het Bouwbesluit 2012 zijn overgenomen. Vgl. bijv. Rb. Oost-Brabant 22 juli 2024, ECLI:NL:ROBR:2024:3432 (over de eisen die worden gesteld aan een rookgasafvoer).

¹⁶⁰ Zie voor een uitgebreide bespreking hiervan bijv. P.M.J. de Haan, 'De nieuwe regels voor vergunningvrij bouwen onder de Omgevingswet', *PRO* 2024/91.

¹⁶¹ Voor bouwwerken in gevolklasse 1 (als bedoeld in art. 2.17 jo. 2.27 lid 1, aanhef en onder a Bbl) geldt geen vergunningplicht, maar een meldplicht: zowel de start van de bouw als de beoogde ingebruikname van het gerealiseerde bouwwerk dient tijdig bij het bevoegd gezag te worden gemeld (art. 2.21 lid 1 Bbl).

¹⁶² Rb. Rotterdam 16 september 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:9085.

2.4.5 Beschouwing

Het verruimen van vergunningvrije activiteiten, bijvoorbeeld door de 'knip', kan zorgen voor een groter gebruiksgemak (onderdeel van het eerste verbeterdoel van de Ow). Tegelijkertijd signaleren we dat het wel veel van de gebruiker vergt om een weg te vinden in de regels. Wellicht dat meer praktijkervaringen en jurisprudentie kunnen helpen bij niet alleen het gebruiksgemak, maar ook de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (ook onderdelen van het eerste verbeterdoel van de Ow).

2.5 Participatie

Hoewel participatie geen nieuw onderwerp is, is het met de Ow wettelijk verankerd, mede gelet op de in paragraaf 1.1 aangehaalde wens om met de Ow te voorzien in vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden. Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of aan participatie is gedaan.¹⁶³ Er geldt in beginsel geen participatieplicht, met één uitzondering: de gemeenteraad kan gevallen van BOPA's aanwijzen waarbij participatie verplicht is.¹⁶⁴

Over de uitleg en invulling van het begrip 'participatie' zijn inmiddels de eerste uitspraken verschenen.¹⁶⁵ Zo speelde in twee uitspraken die beide zien op de opvang van asielzoekers in een tijdelijke noodopvang waarvoor de colleges een omgevingsvergunning voor een BOPA aan het COA hebben verleend, de vraag of voldoende aan participatie is gedaan. In de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland¹⁶⁶ maakt de voorzieningenrechter niet duidelijk of het hier gaat om verplichte of onverplichte participatie. Wel wordt duidelijk dat in dit geval ruime toepassing is gegeven aan participatie, door informatiebrieven, een informatieavond, een website met informatie en de (onverplichte) terinzagelegging van de vergunning. De voorzieningenrechter licht in aanvulling hierop uitgebreid toe dat participatie niet beoogt om consensus te bereiken. Participatie kan het draagvlak bij de burger vergroten, maar is geen resultaatsverplichting op een voor alle partijen aanvaardbare beslissing. In de zaak die leidde tot de uitspraak van de rechtbank Gelderland¹⁶⁷ was participatie verplicht gesteld door de gemeenteraad van Epe voor alle BOPA's. De voorzieningenrechter oordeelde dat verplichte participatie 'enige betekenis' moet hebben, maar dat het afhangt van 'de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden'. In dit geval was het sturen van een brief aan omwonenden en het organiseren van een informatieavond voldoende.

In een uitspraak van 30 augustus 2024 herhaalde de voorzieningenrechter deze standaardoverweging over verplichte participatie.¹⁶⁸ De gemeenteraad van Wijchen had participatie verplicht gesteld voor de betreffende

omgevingsvergunning. De voorzieningenrechter oordeelde dat een gesprek en e-mailcontact met directe omwonenden in dit geval voldoende participatie betrof.

Ook in een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam¹⁶⁹ over een evenementenvergunning voor het No Art Festival werd de standaardoverweging herhaald. De vergunninghouder had een participatieplan opgesteld en contact gezocht met verschillende belanghebbenden. De voorzieningenrechter oordeelde dat de enkele stelling dat iemand is uitgesloten van participatie, niet betekent dat onvoldoende aan participatie is gedaan.

Ook in een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam waren de participatieverplichtingen onderwerp van discussie,¹⁷⁰ in dit geval over een omgevingsvergunning voor een BOPA betreffende een dakopbouw. Een omwonende stelde dat geen participatie had plaatsgevonden, terwijl dit volgens gemeentelijk beleid verplicht zou zijn.

In deze zaak had de vergunninghouder op het aanvraagformulier aangegeven dat hij een informeel rondje had gemaakt met enkele burens. Het college lichtte ter zitting toe dat voor dit bouwplan geen participatieplicht gold volgens het gemeentelijk participatiebeleid Bindend adviesrecht en verplichte participatie. De voorzieningenrechter bevestigde hiermee dat de Ow geen harde eisen stelt aan participatie wanneer geen participatieplicht geldt.

2.5.1 Beschouwing

Uit de eerste rechtspraak over participatie bij omgevingsvergunningen onder de Ow blijkt – terecht – dat participatie niet wordt gezien als een resultaatsverplichting, maar als een procesvereiste waarbij de vorm en intensiteit afhankelijk zijn van de aard van het project en de impact op de omgeving. Voor verplichte participatie geldt dat deze 'enige betekenis' moet hebben, maar de drempel ligt relatief laag. De rechtspraak bevestigt dat eenvoudige vormen van participatie, zoals informatiebijeenkomsten of brieven aan omwonenden, vaak voldoende zijn. Dit is in lijn met de eerdere rechtspraak van voor de Ow.¹⁷¹ De Ow heeft hier dus (vooral nog) niet tot grote wijzigingen geleid. Dat is opvallend, omdat het verruimen van de participatie een van de aanleidingen was voor de Ow en onderdeel is van het vierde verbeterdoel van de Ow (betere besluitvorming). We hebben de indruk dat de tijdsgeest nu ook anders is dan ruim tien jaar geleden bij de vorming van de Ow en dat in de praktijk participatie eerder wordt gezien als een vertragend element dan als een instrument om versnelling van procedures te bewerkstelligen.

2.6 Zorgplichten

In de Ow zijn verschillende zorgplichten opgenomen. Ten eerste een nieuw geformuleerde algemene zorgplicht¹⁷² die ziet op de gehele fysieke leefomgeving en grote gelijkenis

¹⁶³ Art. 16.55 lid 6 Ow jo. art. 7.4 Or.

¹⁶⁴ Art. 16.55 lid 7 Ow.

¹⁶⁵ Wij wijzen ook op de bijdrage van M.N. Boeve & J.H.N. Ypinga, 'Participatie in de praktijk: de eerste ervaringen onder de Omgevingswet', TBR 2024/156.

¹⁶⁶ Rb. Noord-Holland 5 maart 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:3117.

¹⁶⁷ Rb. Gelderland 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126.

¹⁶⁸ Rb. Gelderland 30 augustus 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5928. Zie in gelijke zin Rb. Gelderland 9 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3574.

¹⁶⁹ Rb. Amsterdam 25 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4679.

¹⁷⁰ Rb. Rotterdam 31 december 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:13160.

¹⁷¹ Zie bijv. ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209.

¹⁷² Afd. 1.3 Ow.

kent met de eerdere algemene zorgplicht in art. 1.1a Wm. Daarnaast zijn er 'specifieke zorgplichten' opgenomen in het Bal en het Bbl die zien op aangewezen milieubelastende activiteiten, Natura 2000-activiteiten en bouwactiviteiten. De gemeenteraad kan in het omgevingsplan ook zorgplichten opnemen, en met de bruidsschat is de oude zorgplicht uit het Activiteitenbesluit ook opgenomen in het tijdelijk deel van de omgevingsplannen.

Er zijn veel vragen over de functie en concrete toepassing van de zorgplichten. Die zien met name op de specifieke zorgplichten.¹⁷³ De wetgever heeft aangegeven dat de basis voor de regulering van activiteiten en de gevolgen daarvan de specifieke zorgplichten zijn, die een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van degene die de activiteit uitvoert.¹⁷⁴ Wanneer de nadelige gevolgen voor de leefomgeving daarom vragen, kunnen eventueel meer uitgewerkte regels nodig zijn. De specifieke zorgplicht vormt dan wel het fundament en geldt, anders dan onder het oude recht, ook naast de nader uitgewerkte regels in bijvoorbeeld het Bal en een vergunning. De specifieke zorgplicht kan dan de bevoegdheid geven om maatwerkvoorschriften te stellen, of direct te handhaven. Een voordeel daarvan is dat meer uitgewerkte regels beperkt kunnen blijven tot de hoofdzaken en dat in algemene regels en vergunningen geen voorschriften meer hoeven te worden opgenomen die vanzelfsprekend zijn. Een nadeel is een gebrek aan rechtszekerheid. Dat onderkent de wetgever ook, want 'de specifieke zorgplicht komt niet in de plaats van uit oogpunt van rechtszekerheid wenselijke nadere uitwerking van regels over activiteiten'.¹⁷⁵ De voorbeelden in de nota van toelichting bij het Bal geven echter nog niet veel comfort voor de praktijk. Zo wordt expliciet aangehaald dat ervoor is gekozen om een beperkt aantal luchtemissievoorschriften op te nemen, 'omdat de zorgplicht een belangrijk vangnet is dat in ieder geval geldt'.¹⁷⁶ De – schaarse – lagere rechtspraak laat zien dat dit vangnet er alleen is voor het kunnen handhaven bij 'evidente' overtredingen. Zo oordeelt de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland dat Gedeputeerde Staten niet bevoegd was om met een last onder dwangsom handhavend op te treden tegen het plaatsen van zogeheten 'reptielenschermen' aan de rand van een vakantiepark en het uitvoeren van (graaf)werkzaamheden. Gedeputeerde Staten had de exploitant gelast om, kort gezegd, het opzettelijk doden van hazelwormen en zandhagedissen dan wel de overtreding van de specifieke zorgplicht in art. 11.27 Bal ten aanzien van beide beschermde diersoorten te beëindigen. In een eerder stadium had Gedeputeerde Staten in het kader van een verleende tijdelijke ontheffing van de Wnb de exploitant verplicht om in verband met voorgenomen graaf- en bouwwerkzaamheden 'reptielenschermen' aan de rand van het vakantiepark te plaatsen. Daarmee zou worden

voorkomen dat beschermde diersoorten het werkgebied zouden betreden waarop een uitbreiding van het vakantiepark was voorzien. Na expiratie van de tijdelijke ontheffing ontstond tussen Gedeputeerde Staten en de exploitant verschil van inzicht over de vraag of voor het voortzetten van de bouwwerkzaamheden een nieuwe ontheffing nodig was, waarop de exploitant de graaf- en bouwwerkzaamheden zonder nieuwe ontheffing bewust heeft voortgezet. Bij de beoordeling van het tegen het daaropvolgende handhavingsbesluit van Gedeputeerde Staten ingestelde beroep komt de voorzieningenrechter tot de conclusie dat Gedeputeerde Staten onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit sprake was van een (dreigende) overtreding van het verbod om zonder omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten te verrichten die in het Bal zijn aangewezen. Evenmin ziet de voorzieningenrechter in het plaatsen van de reptielenschermen en het voortzetten van de graaf- en bouwwerkzaamheden reden om een overtreding van de specifieke zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten aan te nemen. De voorzieningenrechter leidt uit de toelichting bij het Bal af dat deze specifieke zorgplicht ertoe strekt dat burgers, ondernemers en overheden alle activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor van nature in het wild levende planten en dieren en hun directe leefomgeving achterwege laten. Voor wat betreft de handhaafbaarheid van deze specifieke zorgplicht volgt uit de parlementaire behandeling van het Bal dat dit slechts mogelijk is bij evidente strijd met de zorgplicht, ter voorkoming van (dreigende) ernstige nadelige gevolgen. Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht is, zo volgt uit de wetsgeschiedenis, niet gerechtvaardigd als diegene redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter geldt de specifieke zorgplicht uit art. 11.27 Bal – in aansluiting op de invulling die in de rechtspraak is gegeven aan de mogelijkheid tot handhaving van de zorgplicht uit het voorheen geldende art. 1.1a Wm – in beginsel alleen voor gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden; alleen dan kan een overtreding van de specifieke zorgplicht aan een handhavingsbesluit ten grondslag worden gelegd.

Ook de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam¹⁷⁷ komt tot een beperkte toepassing van de specifieke zorgplicht. Aanleiding voor dit oordeel waren klachten van omwonenden over de geuroverlast die zij ervaren vanwege de legale teelt van cannabis in een nabijgelegen glastuinbouwcomplex. Om aan die klachten tegemoet te komen, heeft het college aan de betreffende teler een last onder dwangsom opgelegd wegens een (gestelde) overtreding van de in art. 2.11 Bal neergelegde zorgplicht. De voorzieningenrechter verwijst naar de parlementaire behandeling van het Bal en de daarin besproken handhaafbaarheid van de specifieke zorgplichten. Daarbij is overwogen dat daarvan sprake kan zijn als het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht evident in strijd is met de specifieke

173 Zie bijv. V.M.Y. van 't Lam & M. van der Linden, 'Toezicht en handhaving onder de Omgevingswet: bespiegelingen vanuit bestuursrechtelijk en strafrechtelijk perspectief', *TBS&H* 2024/2 en J.K. van de Poel, 'Zorgplichten voor het milieu onder de Omgevingswet', *M en R* 2019/72.

174 O.a. *Stb.* 2018, 293, p. 508 (NvT Bal).

175 *Stb.* 2018, 293, p. 508 (NvT Bal).

176 *Stb.* 2018, 293, p. 592 (NvT Bal).

177 Rb. Rotterdam 14 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816.

zorgplicht. Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht is volgens die toelichting niet gerechtvaardigd als diegene redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht. Ook bij de parlementaire behandeling van de Ow en IwOw is benadrukt dat de specifieke zorgplichten alleen betrekking hebben op 'evidente situaties', waarbij voor handhavend optreden sprake moet zijn van 'onmiskenbaar in strijd handelen'. Of er in de voorliggende zaak evidente strijd was met de specifieke zorgplicht was vanwege ondeugdelijk (geur)onderzoek nog onduidelijk.

2.6.1 Beschouwing

De schaarse jurisprudentie laat zien dat alleen bij evidente overtredingen kan worden gehandhaafd op grond van een specifieke zorgplicht. Dit sluit aan bij de hiervoor aangehaalde kritiek, maar laat ook zien dat bevoegde gezagen die wellicht vanwege de ook in de Ow opgenomen boodschap om meer te varen op de zorgplichten en minder uitgewerkte regels op te nemen, voor ongewenste verrassingen kunnen komen te staan. De uitleg van de specifieke zorgplicht helpt dan ook wat ons betreft wel bij het verbeterdoel van voorspelbaarheid van de Ow vanuit het oogpunt van degene die activiteiten onderneemt, maar geeft mogelijk niet het ook gewenste gebruiksgemak voor het betrokken bevoegd gezag of de ook als verbeterdoel nagestreefde ruime bestuurlijke afwegingsruimte.

2.7 Overige rechtspraak voor de bouwpraktijk

Hierna gaan we in op enkele minder voorkomende onderwerpen die wel relevant kunnen zijn voor de bouwpraktijk – gedoogplichten, onteigening en voorkeursrecht – waar de afgelopen periode uitspraken over zijn verschenen.

2.7.1 Gedoogplicht

Naast de zogenoemde kerninstrumenten bevat de Ow andere instrumenten waarmee ruimtelijk beleid tot uitvoering kan worden gebracht. Een van die instrumenten is de gedoogplicht die met name bekend is uit de per 1 januari 2024 ingetrokken Belemmeringenwet Privaatrecht. De wetgever heeft er vanwege de samenhang met het omgevingsrecht bewust voor gekozen om de regeling voor gedoogplichten te moderniseren en op te nemen in de Ow.¹⁷⁸ Het kenmerk van een gedoogplicht is dat de rechthebbende eigenaar blijft van zijn gronden, maar moet dulden dat derden in, op of daaraan in het algemeen belang werken of werkzaamheden uitvoeren.¹⁷⁹ De Ow onderscheidt twee soorten gedoogplichten: de gedoogplicht van rechtswege die regeling vindt

in afdeling 10.2 Ow en de gedoogbeschikking uit afdeling 10.3 Ow. Beide soorten mochten in de afgelopen periode rekenen op aandacht van de bestuursrechter.

In de uitspraak van de civiele rechter van de rechtbank Limburg van 17 september 2024 stond de vraag centraal of door de werkzaamheden die Rijkswaterstaat in de Maas uitvoerde op percelen van Natuurmonumenten een gedoogplicht van rechtswege was ontstaan.¹⁸⁰ Naar het oordeel van de rechtbank was dat niet het geval. De rechtbank overweegt dat een gedoogplicht verband kan houden met reguliere herstel- en onderhoudswerkzaamheden aan een waterstaatswerk. In dit geval hielden de werkzaamheden verband met de aanleg van een grindrug, waarvoor Rijkswaterstaat een vergunning had aangevraagd en verkregen. Art. 10.2, eerste lid, Ow biedt geen grondslag voor het aannemen van een gedoogplicht van rechtswege voor de aanleg van dit werk. De uitspraak van 13 september 2024 van de rechtbank Overijssel draaide om de vraag welk recht van toepassing was op een in januari 2024 op grond van art. 5.24 Wtw afgegeven gedoogbeschikking.¹⁸¹ De rechtbank overweegt dat uit art. 4.2, aanhef en onder o, IwOw in samenhang gelezen met art. 4.5 IwOw volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van de Ow onder meer van toepassing is, als een belanghebbende vóór de inwerkingtreding van de gedoogbeschikking is gevraagd om een zienswijze. Uit de gedoogbeschikking maakt de rechtbank op dat het voornemen tot het opleggen van de gedoogbeschikking in november 2023 aan eisers kenbaar is gemaakt door toezending van het ontwerp van de beschikking én dat eisers in diezelfde maand een zienswijze naar voren hebben gebracht. Hieruit concludeert de rechtbank dat op de gedoogbeschikking oud recht van toepassing is.

2.7.2 Voorkeursrecht

Als gevolg van het vestigen van een voorkeursrecht op een onroerende zaak is de eigenaar of rechthebbende van de betrokken gronden gehouden om niet eerder tot vervreemding over te gaan dan nadat de gemeente, provincie of Staat in de gelegenheid is gesteld de onroerende zaak te verkrijgen.¹⁸² Met de inwerkingtreding van de Ow is de Wet voorkeursrecht (Wvg) vervallen en vindt dit instrument regeling in de hoofdstuk 9 ('Voorkeursrecht'), hoofdstuk 15 ('Schadevergoeding bij voorkeursrechten') en hoofdstuk 16 Ow ('Procedureregels'). De nieuwe regeling over het voorkeursrecht wijkt op onderdelen af van de regeling onder de Wvg. Hoewel de reikwijdte van het voorkeursrecht niet is gewijzigd, zijn de grondslagen voor het vestigen ervan door middel van een voorkeursrechtbeschikking in lijn gebracht met de kerninstrumenten omgevingsvisie, programma en omgevingsplan uit de Ow, wordt voor wat betreft de regels over de bekendmaking van een voorkeursrecht meer aangesloten bij de Awb en zijn voorkeursrechten niet langer aangewezen als beperkingenbesluiten in de zin van de Wet

¹⁷⁸ De Ow bevat een geheel nieuwe regeling voor gedoogplichten en vervangt daarmee naast de Belemmeringenwet Privaatrecht ook andere bestaande wetten die gedoogplichten kenden.

¹⁷⁹ Er is derhalve geen sprake van eigendomsontneming, maar van eigendomsregulering. De gedoogplicht geldt als ultimatum remedium en komt pas in beeld als de initiatiefnemer en rechthebbende er minnelijk niet uitkomen. De schade die een rechthebbende lijdt a.g.v. de gedoogplicht dient volledig te worden vergoed. Zie uitgebreid over de gedoogplicht onder de Ow o.a. J. Sluysmans & M. Bullens, 'Gedoogplichten', in: Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer & H.F.M.W. van Rijswijk (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom juridisch 2024, p. 461-505.

¹⁸⁰ Rb. Limburg 17 september 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:6396.

¹⁸¹ Rb. Overijssel 13 september 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:4770.

¹⁸² De eigenaar of rechthebbende is overigens niet verplicht om over te gaan tot vervreemding en is vrij om daar al dan niet voor te kiezen.

kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb). Ook het moment van inwerkingtreding van een voorkeursrecht en de geldingsduur ervan zijn gewijzigd.

In de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 26 september 2024 komt voor het eerst een op grond van de Ow gevestigd voorkeursrecht aan bod.¹⁸³ Hierin staat de benoeming van deskundigen centraal. De gemeenteraad van Veere heeft met het oog op een nieuwe woningbouw-ontwikkeling bij besluit van 8 februari 2024 een voorkeursrecht gevestigd op enkele percelen. Nadat de gemeente en de belanghebbenden in deze zaak sinds februari 2024 gesprekken hebben gevoerd over vervreemding van de betrokken gronden, hebben de belanghebbenden na het vestigen van het voorkeursrecht het college uitgenodigd om hierover in onderhandeling te treden.¹⁸⁴ Daarbij hebben belanghebbenden het college ook verzocht om de rechtbank binnen vier weken te verzoeken een oordeel te geven over de prijs voor vervreemding van de betrokken percelen.¹⁸⁵ De rechtbank heeft vervolgens drie deskundigen benoemd om hierover advies uit te brengen aan de rechtbank.¹⁸⁶ Op basis van dit advies kan de rechtbank vervolgens de prijs voor vervreemding vaststellen.¹⁸⁷

2.7.3 Onteigening

De Ow bevat een geheel nieuwe regeling over onteigening, ter vervanging van de vervallen regeling daarover in de Onteigeningswet.¹⁸⁸ De onteigeningsprocedure kent onder de Ow drie onderdelen: (i) de bestuurlijke fase (incl. de fase van het minnelijk overleg);¹⁸⁹ (ii) de fase van rechtsbescherming en eigendomsovergang;¹⁹⁰ en (iii) de fase van de schadeloosstelling.¹⁹¹ Een eerste belangrijk verschil met de onteigeningsprocedure onder oud recht is dat onder de Ow niet langer de Kroon, maar de bestuursrechter zich buigt over de vraag of het bestuursorgaan mag overgaan tot eigendom van de betrokken gronden.¹⁹² Met het oog op het bieden van rechtsbescherming is het daarom aan de bestuursrechter om de door het bestuursorgaan genomen onteigeningsbeschikking te bekrachtigen. Een tweede belangwekkend verschil is dat de bestuursrechtelijke onteigeningsfase afzonderlijk van de civielrechtelijke procedure rondom de schadeloosstelling wordt doorlopen.¹⁹³

Recent heeft de rechtbank Zeeland-West-Brabant de aard van de in het kader van de bekrachtigingsprocedure aan te

leggen ambtshalve basistoets verduidelijkt en ook de rol van ingebrachte bedenkingen in dat verband nader geduïd.¹⁹⁴ Aan de orde was het – sinds de inwerkingtreding van de Ow – eerste verzoek om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking als bedoeld in art. 16.93, eerste lid, Ow in verband met de beoogde herinrichting van het stationsgebied in de gemeente Gilze en Rijen. De rechtbank overweegt dat zij in reactie op het bekrachtigingsverzoek uitspraak moet doen op grondslag van het verzoekschrift, de basistoets, de bedenking die tegen de onteigeningsbeschikking is ingebracht, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.¹⁹⁵ De uit te voeren *ambtshalve basistoets*¹⁹⁶ voert de rechtbank ook uit als de ingebrachte bedenkingen daar geen aanleiding toe geven of wanneer geen bedenkingen zijn ingebracht. Deze basistoets vormt de inhoudelijke waarborg dat niemand onteigend zal worden zonder dat een rechter zich heeft uitgesproken over de onteigening. De rechtbank wijst op basis van deze toets het verzoek om bekrachtiging in ieder geval af als de onteigeningsbeschikking niet volgens de wettelijke vormvoorschriften is voorbereid of het onteigeningsbelang, de noodzaak of de urgentie ontbreekt. Dit beoordeelt de rechtbank aan de hand van een volle, intensieve toets, waarbij de rechtbank de drie laatstgenoemde onteigeningscriteria ex nunc toetst. Volgens de wetsgeschiedenis vervult de bekrachtigingsprocedure bij de rechtbank ook de rechtsbeschermingsfunctie van de behandeling van een beroep in eerste aanleg. Gelet daarop wordt aan belanghebbenden in de zin van art. 1:2 Awb de gelegenheid geboden hun argumenten tegen de onteigeningsbeschikking aan de rechter voor te leggen in de vorm van een *bedenking*. Daarmee heeft een bedenking een vergelijkbare functie als een beroepschrift in een reguliere beroepsprocedure. Niet vereist is dat een bedenking vooraf is gegaan door een naar voren gebrachte zienswijze. Deze door de belanghebbenden ingediende bedenkingen kunnen de bestuursrechter aanleiding geven om, aanvullend op de basistoets, een meer op de casus toegespitste toetsing van de rechtmatigheid van de onteigeningsbeschikking voor een bepaalde rechthebbende te verrichten. De bestuursrechter heeft daarbij de ruimte en de verantwoordelijkheid voor het kiezen van een passende toetsingsmaatstaf en toetsingsmoment. Afhankelijk van de rechtsgrond waarop een bedenking steunt, kan de bestuursrechter bij deze toets gewicht toekennen aan de opstelling van de belanghebbende in het minnelijk overleg en de openbare voorbereidingsprocedure.

3. Afsluiting

Met dit artikel hebben we een – niet-limitatief – overzicht gegeven van de eerste ontwikkelingen en jurisprudentie betreffende de Ow sinds de inwerkingtreding op 1 januari 2024. De vier verbeterdoelen van de Ow zien samengevat op: i) verhoogde inzichtelijkheid en gebruiksgemak; ii)

183 Rb. Zeeland-West-Brabant 26 september 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:6828.

184 Art. 9.7 en 9.12 Ow (voorheen art. 10 lid 1 en 11 lid 1 Wvg).

185 Art. 9.16 lid 1 Ow (voorheen art. 13 Wvg).

186 Art. 16.122 Ow (voorheen art. 13 lid 4 Wvg).

187 Met overeenkomstige toepassing van art. 15.21-15.25 Ow (voorheen art. 40b-40f Onteigeningswet).

188 Zie ook in dit verband art. 2.6 Aanvullingswet grondeigendom.

189 Hfst. 11 Ow.

190 Deels geregeld in hfst. 16 Ow (rechtsbescherming) en ten dele hfst. 11 Ow (eigendomsovergang).

191 Hfst. 15 Ow.

192 Een Kroonbesluit (KB) wordt geslagen door de Koning, de minister die 'het aangaat' en het adviesorgaan van de Raad van State.

193 De burgerlijke rechter stelt de schadeloosstelling in een verzoekschrift-procedure vast.

194 Rb. Zeeland-West-Brabant 20 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2931.

195 Art. 16.106 lid 1 Ow.

196 Art. 16.107 Ow.

samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving; iii) meer bestuurlijke afwegingsruimte; en iv) versnelde besluitvorming. De huidige uitvoeringspraktijk, een eerste evaluatie en de rechtspraak laten zien dat deze verbeterdoelen nog niet kunnen worden afgevinkt, zoals hiervoor in onze beschouwingen per onderdeel naar voren komt. De inzichtelijkheid en het gebruiksgemak zijn in ieder geval in deze fase nog niet verbeterd. Mogelijk dat meer tijd, ervaring en invulling door meer rechtspraak hier wel voor gaan zorgen. Van een samenhangende benadering is nog weinig sprake. Dit kan komen door de nog lopende transitieperiode voor de omgevingsplannen, het veelvuldig gebruik van het overgangsrecht en de inzet van BOPA's. De vraag is of de gebruikers van de Ow wel het instrumentarium van de wet ten volle gaan benutten. De minister roept hier wel toe op om de doelen van de wet te behalen.¹⁹⁷ Hoewel de verbeterdoelen van de Ow wat ons betreft aansprekend zijn, vragen wij ons af of het instrumentarium daadwerkelijk bijdraagt aan bijvoorbeeld versnelde besluitvorming. Ook lijkt het bieden van meer ruimte voor maatwerk de huidige tendens van meer centrale regie juist tegen te gaan. Kortom, het gebruik van het instrumentarium van de Ow moet wat ons betreft geen doel op zich worden. Het is echter nog te vroeg, gelet op de korte duur sinds de inwerkingtreding, om definitieve conclusies te trekken over de bijdrage van de Ow aan de geformuleerde verbeterdoelen.

De rechtspraak laat wel zien dat de overgang naar het nieuwe stelsel grotendeels soepel verloopt, met her en der de benodigde nadere uitleg van de overgangsrechtelijke bepalingen. We volgen met belangstelling de verdere ontwikkelingen.

¹⁹⁷ *Kamerstukken II 2024/25, 33118, nr. 292, bijlage, p. 1* (reactie op het eerste *Reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet*).