

ABRvS, 04-05-2010, nr. 201001808/1/R3

ABRvS 04-05-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM3260, m.nt. T.D.R. Rijs

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

4 mei 2010

Magistraten

Mr. P.J.J. van Buuren, mr. D.A.C. Slump en mr. Th.C. van Sloten

Zaaknummer

201001808/1/R3

Noot

T.D.R. Rijs

LJN

BM3260

Vakgebied(en)

Bouwrecht (V)

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2010:BM3260, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 04-05-2010

Essentie

Rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen in bestemmingsplanprocedure.

Uitspraak

(...)

2. Overwegingen

2.1

Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), gelezen in samenhang met de artikelen 3:11 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt het ontwerp van een bestemmingsplan voor de duur van zes weken ter inzage gelegd.

Ingevolge het eerste lid, onder e, beslist de gemeenteraad binnen twaalf weken na de termijn van terinzagelegging omtrent vaststelling van het bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder a, kan een belanghebbende bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb wordt voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep met een besluit gelijkgesteld: het niet tijdig nemen van een besluit.

Ingevolge artikel 6:12, eerste lid, is het beroep indien het is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet aan een termijn gebonden.

Ingevolge het tweede lid, kan het beroepschrift worden ingediend zodra:

- a. het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen of een van rechtswege verleende beschikking bekend te maken, en
- b. twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft meegedeeld dat het in gebreke is.

2.2

Het ontwerp van het bestemmingsplan 'De Bleekerij 2007' heeft met ingang van 12 juni 2009 ter inzage gelegen. De raad

heeft nog niet beslist omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan. De termijn als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder e, van de Wro is derhalve overschreden.

2.3

[appellante], die eigenaar is van gronden in het plangebied en de in het ontwerpbestemmingsplan voorziene woningbouw in het plangebied wil gaan ontwikkelen, heeft de raad bij brief van 2 februari 2010 meegedeeld dat hij in gebreke is tijdig een besluit omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan te nemen. Vervolgens heeft [appellante] beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van het besluit omtrent vaststelling van het bestemmingsplan. [appellante] verzoekt de raad op te dragen om binnen een bepaalde termijn alsnog te besluiten omtrent de vaststelling van het plan. Voorts verzoekt [appellante] om met toepassing van artikel 8:55c van de Awb de ingevolge afdeling 4.1.3. verbeurde dwangsom vast te stellen.

2.4

De raad betoogt dat het beroep van [appellante] niet-ontvankelijk is. Daartoe stelt de raad dat in de Wro niet is voorzien in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan. Artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb is volgens de raad niet van toepassing omdat in de Awb beroep tegen de vaststelling van een algemeen verbindend voorschrift, dat een bestemmingsplan is, is uitgesloten. Ten slotte stelt de raad dat [appellante] geen aanvraag om vaststelling van een bestemmingsplan heeft ingediend. Het te nemen besluit omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan is een ambtshalve te nemen besluit, waarvoor geen beslistermijn geldt. De in de Wro genoemde termijnen zijn termijnen van orde en zijn uitsluitend van betekenis voor het vervallen van aanhoudingsverplichtingen en andere uit de wet voortvloeiende verplichtingen, aldus de raad.

2.5

De Afdeling stelt vast dat [appellante] geen aanvraag tot het vaststellen van een bestemmingsplan heeft ingediend. De brief van 10 september 2003 van [appellante] aan het gemeentebestuur bevat een globale duiding van de plannen van [appellante] met het plangebied. De inhoud van deze brief is te weinig concreet om als aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen te kunnen worden geïdentificeerd. Het sluiten van een exploitatieovereenkomst met de gemeente over de ontwikkeling van het plangebied noch de aanvragen om bouwvergunning voor woningbouw in het plangebied kunnen als een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen worden aangemerkt. Het door de raad te nemen besluit omtrent vaststelling van het bestemmingsplan 'De Bleekerij 2007' betreft derhalve geen besluit op aanvraag, maar een ambtshalve te nemen besluit.

2.6

De Afdeling overweegt dat tegen het niet tijdig nemen van een ambtshalve te nemen besluit geen beroep kan worden ingesteld indien in de wet geen termijn is bepaald waarbinnen een dergelijk besluit moet zijn genomen. In artikel 3.8, eerste lid, onder e, van de Wro is echter bepaald dat de raad binnen twaalf weken na de termijn van terinzagelegging van het ontwerpplan beslist omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan. Tegen het niet tijdig nemen van een dergelijk besluit kan op grond van artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb gelezen in samenhang met artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro, na een ingebrekestelling, beroep worden ingesteld door een belanghebbende. Aangezien [appellante] als eigenaar de woningbouwplannen waarin het ontwerpbestemmingsplan voorziet wil gaan ontwikkelen, is zij belanghebbende bij het niet tijdig nemen van een besluit omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan 'De Bleekerij 2007'.

2.7

Gezien het in 2.2 en 2.6 overwogene en gelet op het feit dat de raad niet binnen twee weken nadat hij in gebreke is gesteld alsnog heeft beslist omtrent vaststelling van het bestemmingsplan, is het beroep gegrond.

2.8

De raad dient op grond van artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb alsnog een besluit te nemen omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan. De Afdeling zal daartoe een termijn stellen, waarbij rekening wordt gehouden met de ter zitting door de raad aangegeven planning die door [appellante] aanvaardbaar is gevonden.

De Afdeling bepaalt voorts met toepassing van artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb dat de raad een dwangsom verbeurt voor iedere dag dat de raad in gebreke blijft de uitspraak na te leven.

2.9

Ingevolge artikel 8:55c van de Awb stelt de rechtbank indien het beroep gegrond is desgevraagd tevens de hoogte van de ingevolge afdeling 4.1.3 verbeurde dwangsom vast.

2.10

Artikel 4:17, eerste lid, eerste volzin, van de Awb luidt: Indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, verbeurt het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen.

Ingevolge artikel 1:3, tweede lid, van de Awb, wordt onder beschikking verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

2.11

Het nemen van een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan, ook in het geval daaraan een aanvraag ten grondslag ligt, is niet het nemen van een beschikking op aanvraag als bedoeld in artikel 4:17 gelezen in samenhang met artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. Dit betekent dat geen dwangsom als bedoeld in artikel 4:17 van de Awb is verbeurd.

2.12

De raad van de gemeente Enschede dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit omtrent vaststelling van het bestemmingsplan 'De Bleekerij 2007';
- III. draagt de raad van de gemeente Enschede op om uiterlijk 5 juli 2010 alsnog te besluiten omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan 'De Bleekerij 2007' en dit besluit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken;
(*Enz., enz., Red.*)

Noot

Auteur: T.D.R. Rijs

Noot

1

Deze uitspraak heeft betrekking op de toepasselijkheid van de per 1 oktober 2009 in werking getreden Wet dwangsom en beroep bij niet tijdige beslissen op de beslistermijn(en) voor de vaststelling van bestemmingsplannen. De ABRvS komt tot het oordeel dat de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen deels op een bestemmingsplan van toepassing is. Een oordeel dat naar mijn mening met name voor de gemeentelijke praktijk van belang is.

2

Bij de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen moet onderscheid worden gemaakt tussen het gedeelte van de wet dat ziet op de verbeurde van dwangsommen van rechtswege en het gedeelte dat ziet op het beroep bij het niet tijdig beslissen. Het gedeelte dat betrekking heeft op de verbeurde van dwangsommen bij het niet tijdige beslissen door bestuursorganen is geregeld in hoofdstuk 4 van de Awb (paragraaf 4.1.3.2) en heeft daarmee enkel betrekking op het niet tijdig beslissen bij beschikkingen. De mogelijkheid van het rechtstreeks beroep bij het niet tijdig beslissen is geregeld in hoofdstuk 8 (paragraaf 8.2.4a) van de Awb en heeft betrekking op alle (appellabele) besluiten. In onderhavig geval heeft een ontwikkelaar de gemeenteraad in gebreke gesteld wegens het overschrijden van de beslistermijn art. 3.8 lid 1 sub e Wro voor het vaststellen van een bestemmingsplan van twaalf weken na de terinzagelegging. Vervolgens heeft de ontwikkelaar na verloop van de termijn van twee weken na de ingebrekestelling (art. 6:12 lid 2 onder b Awb) op grond van art. 6:2 aanhef en onder b jo. art. 8.2 lid 1 Wro beroep ingesteld tegen het uitblijven van de vaststelling en verzocht om de op grond van paragraaf 4.1.3.2 verbeurde dwangsom vast te stellen (art. 8:55c Awb) alsmede op grond van art. 8:55d Awb een termijn te bepalen waarbinnen alsnog een besluit moet worden genomen.

3

De ABRvS komt in de eerste plaats tot het oordeel dat een bestemmingsplan geen beschikking betreft als bedoeld in art.

4:17 Awb, zodat met het overschrijden van de beslistermijn niet van rechtswege een dwangsom is verbeurd. Gezien het algemene karakter van een bestemmingsplan — dat immers jegens eenieder werkt —, lijkt mij niets op dit oordeel af te dingen. In dat verband is het nog goed om op te merken dat de ABRvS nog — ten overvloede — overweegt dat ook indien er sprake is van een aanvraag om bestemmingsplanwijziging ex art. 3.9 Wro dit niet anders ligt.

Met betrekking tot het beroep wegens niet tijdig beslissen overweegt de ABRvS dat deze regeling ook op een ambtshalve te nemen besluit waarvoor een wettelijke beslistermijn geldt betrekking heeft en stelt de ABRvS een termijn voor het alsnog nemen van het besluit. Daarnaast heeft de ABRvS op grond van art. 8:55d lid 2 Awb tevens een dwangsom vastgesteld welke wordt verbeurd bij het niet naleven van de gestelde termijn. In de overwegingen stelt de ABRvS overigens dat deze termijn op grond van art. 8:55d lid 1 Awb wordt bepaald, maar gezien het feit dat niet de standaardtermijn van twee weken wordt bepaald, lijkt de vaststelling mede op art. 8:55d lid 3 Awb te zijn gegrond. De ABRvS maakt met deze uitspraak duidelijk dat ook voor een bestemmingsplan de regeling van het rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen onverkort geldt. Ik zie ook niet in waarom dit voor een bestemmingsplan niet zou gelden, nu de vaststelling van een bestemmingsplan een appellabel besluit betreft. De meningen waren hier echter over verdeeld (zie bijv. H.C.W.M. Moesker en A.G.A. Nijmeijer, 'De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (deel 2), Gevolgen voor het ruimtelijk bestuursrecht', TBR 2009/213), zodat het prettig is dat de ABRvS dit nu ook expliciet heeft bepaald.

4

Zowel uit ervaringen in de praktijk als uit de reeds verschenen jurisprudentie (bijv. ABRvS 8 januari 2010, nr. 200908837/2/R2), blijkt dat de overgangsrechtelijke regeling van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen voor velen niet makkelijk toepasbaar is. Daarom nog kort enkele woorden over het overgangsrecht. Ook in de overgangsrechtelijke regeling wordt onderscheid gemaakt tussen het dwangsomgedeelte en het gedeelte dat ziet op beroep bij niet tijdig beslissen. Het eerste lid van art. III Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen regelt dat paragraaf 4.1.3.2 van de Awb niet van toepassing is op het te laat beslissen op een aanvraag, bezwaar- of beroepschrift van voor de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Dit betekent dat in die gevallen geen verbeurde van een dwangsom wegens het te laat beslissen kan plaatsvinden. Dit gedeelte van de bepaling heeft enkele betrekking op de vraag of paragraaf 4.1.3.2 op een reeds lopende aanvraag, bezwaar- of beroepsprocedure van toepassing is. In het tweede lid van art. III is een overgangsrechtelijke regeling gegeven voor het beroep tegen het niet tijdige beslissen. Hierin is bepaald dat op een bezwaar- of beroepschrift tegen het niet tijdige beslissen van voor de inwerkingtreding van de wet het oude recht van toepassing blijft. Indien na de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen een beroepschrift wordt ingediend tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op bezwaar dat is ingediend vóór de inwerkingtreding, is de nieuwe regeling dus wel van toepassing.

Bepalend is dan dat het beroepschrift is ingediend na de inwerkingtreding van de wet, zodat er geen sprake is van een beroepschrift zoals bedoeld in art. III lid 2 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.

5

Als laatste nog enkele woorden over de gevolgen van de toepasselijkheid van de regeling van rechtstreeks beroep bij bestemmingsplannen. Ik kan me voorstellen dat deze uitspraak niet bepaald met gejuich in gemeenteland wordt ontvangen. In de praktijk wordt de zienswijzenfase toch vaak gezien als een 'gratis advies' van burgers aan de hand waarvan het plan verder kan worden verbeterd en onderzoeken zo nodig kunnen worden aangevuld of nieuwe onderzoeken kunnen worden verricht. Zeker bij grote bestemmingsplannen (bijvoorbeeld voor het buitengebied van een gemeente of grote ontwikkelingslocaties) leidt dit ertoe dat de termijn van twaalf weken slechts in uitzonderingsgevallen wordt gehaald. Met deze uitspraak kunnen belanghebbenden dus druk zetten op het proces van vaststelling en wordt het lastiger voor de gemeente om nog veel in de zienswijzenfase te 'repareren'. Met dit gegeven zal door de bestemmingsplanopstellers dus rekening moeten worden gehouden.

T.D. Rijs ^[1]

Voetnoten

[1]

Mr. T.D. Rijs is advocaat bij KienhuisHoving advocaten en notarissen te Enschede.