

## Projectbesluit ex art. 3.10 Wro verschilt wat betreft toepassingsbereik en rechtsgevolgen niet van een vrijstelling ex art. 19 WRO.

Rb. Breda (vzr.) 22-07-2009, ECLI:NL:RBBRE:2009:BJ5286 (projectbesluit Wro)

**Instantie**

Rechtbank Breda (Voorzieningenrechter)

**Datum**

22 juli 2009

**Magistraten**

Mr. R. van der Spoel, mr. C.J.M. Schuyt en mr. J.C. Kranenburg

**Zaaknummer**

09/2772VV

09/2773VV

09/2807WRO

09/2808WRO

**LJN**

BJ5286

**Roepnaam**

projectbesluit Wro

**JCDI**

JCDI:ADS200361:1

**Vakgebied(en)**

Bouwrecht (V)

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

**Brondocumenten**

ECLI:NL:RBBRE:2009:BJ5286, Uitspraak, Rechtbank Breda, 22-07-2009

### Essentie

**Projectbesluit ex art. 3.10 Wro verschilt wat betreft toepassingsbereik en rechtsgevolgen niet van een vrijstelling ex art. 19 WRO.**

### Uitspraak

(...)

### Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 3.10, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) kan de gemeenteraad ten behoeve van de verwezenlijking van een project van gemeentelijk belang een projectbesluit nemen. Ingevolge het tweede lid, bevat het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing van het project.

Ingevolge het vierde lid, kan de gemeenteraad de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, delegeren aan het college.

Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder projectbesluit verstaan: besluit, inhoudende dat ten behoeve van de verwezenlijking van een project, dat een of meer bouwwerken, werken geen bouwwerken zijnde of werkzaamheden of het daarbij behorende gebruik kan omvatten en dat afwijkt van het geldende bestemmingsplan, dit bestemmingsplan buiten toepassing blijft.

2.2. Ingevolge artikel 5.1.3, eerste lid, aanhef en onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening bevat een projectbesluit een goede ruimtelijke onderbouwing, waarin de inzichten over de uitvoerbaarheid van het projectbesluit zijn neergelegd.

2.3. Het projectbesluit ziet op het aanleggen van een tijdelijke watergang en het ophogen en voorbelasten met zand tot een maximale hoogte van +2,90 m NAP van omstreeks 15 hectare grond gelegen tussen de Burgemeester Dedelstraat en de Winkeldijk te Abcoude (hierna: het projectgebied). Het projectbesluit betreft de voorbereidende werkzaamheden voor het realiseren van omstreeks 200 woningen.

Bij besluit van 15 oktober 2009 heeft de raad der gemeente Abcoude het bestemmingsplan 'De Winkelbuurt' (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld. Dit bestemmingsplan voorziet in de bouw van een woonwijk in het projectgebied. Bij brief van 30 december 2009 hebben de Vereniging en anderen tegen het besluit van 15 oktober 2009 beroep bij de Afdeling ingesteld. Bij uitspraak van 1 april 2010 in zaak nr. 200910190/2/R2 heeft de voorzitter, voor zover hier van belang, het verzoek van de Vereniging en anderen om bij wijze van voorlopige voorziening hangende het ingestelde beroep het besluit van 15 oktober 2009 te schorsen, afgewezen.

2.4. De Vereniging en anderen betogen dat de voorzieningenrechter een verkeerde toetsingsmaatstaf heeft gehanteerd door te overwegen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat op voorhand buiten twijfel is dat woningbouw niet op enigerlei vorm in het projectgebied kan worden verwezenlijkt. Hiertoe voeren zij aan dat de voorzieningenrechter in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro ten onrechte geen aanknopingspunten heeft gevonden voor het oordeel dat het projectbesluit wat betreft toepassingsbereik en rechtsgevolgen aanzienlijk verschilt van de vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO).

2.4.1. Ter beoordeling of een bestuursorgaan in redelijkheid gebruik kan maken van zijn bevoegdheid krachtens artikel 19, eerste lid, van de WRO vrijstelling te verlenen voor het bouwrijp maken van gronden ter verwezenlijking van woningbouw, hanteert de Afdeling (onder meer in de uitspraak van 23 december 2009 in zaak nr. 200902220/1/H1 en in de uitspraak van 27 december 2006 in zaak nr. 200600025/1) de toetsingsmaatstaf of niet op voorhand buiten twijfel staat dat woningbouw niet in enigerlei vorm op de desbetreffende locatie kan worden verwezenlijkt.

2.4.2. In de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro (onder meer in *Kamerstukken II* 2003/04, 28 916, nr. 9, p. 9-10) is – samengevat weergegeven – vermeld dat een projectbesluit op korte termijn in een nieuwe ontwikkeling voorziet die later, voorzien van een beheersmatige regeling, wordt ingepast in een bestemmingsplan. Het projectbesluit kan, zoals in dit geval, de voorbereidende werkzaamheden voor het realiseren van omstreeks 200 woningen in het projectgebied betreffen, waarna de woningbouw ter plaatse bij de vaststelling van het bestemmingsplan concreet wordt ingevuld. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 september 2010 in zaak nr. 201004647/1/H1) kan de bevoegdheid om een projectbesluit te nemen, gelet op artikel 3.10, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wro, slechts worden aangewend voor het verwezenlijken van een project. De Afdeling heeft in die uitspraak, onder verwijzing naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro, eveneens overwogen dat het rechtskarakter van een projectbesluit in het stelsel van de Wro moet worden onderscheiden van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro. Het projectbesluit heeft, gelet op artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wro, alleen tot gevolg dat voor het desbetreffende project het geldende bestemmingsplan opzij wordt gezet.

2.4.3. In aanmerking genomen hetgeen hiervoor is overwogen, heeft de voorzieningenrechter in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro, anders dan De Vereniging en anderen betogen, terecht geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat het projectbesluit wat betreft toepassingsbereik en rechtsgevolgen verschilt van de vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO. Dit betekent dat de vaste rechtspraak inzake de beoordeling of een bestuursorgaan in redelijkheid gebruik kan maken van zijn bevoegdheid krachtens artikel 19 van de WRO vrijstelling te verlenen voor het bouwrijp maken van gronden ter verwezenlijking van woningbouw, kan worden voortgezet in de situatie waarin voor hetzelfde doel gebruik is gemaakt van de bevoegdheid krachtens artikel 3.10, eerste lid, van de Wro een projectbesluit te nemen. Gelet hierop, bestaat geen grond voor het oordeel dat de voorzieningenrechter een verkeerde toetsingsmaatstaf heeft gehanteerd. Het betoog faalt.

2.5. De Vereniging en anderen betogen voorts dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat aan het projectbesluit geen deugdelijke ruimtelijke onderbouwing ten grondslag is gelegd. Hiertoe voeren zij aan dat de voorzieningenrechter ten onrechte geen grond heeft gezien voor het oordeel dat op voorhand buiten twijfel is dat woningbouw niet in enigerlei vorm in het projectgebied kan worden verwezenlijkt. In dit verband voeren zij aan dat de beoogde woningbouw in strijd is met het in de Nota Ruimte vervatte rijksbeleid voor Nationale Landschappen en met het provinciale beleid inzake de rode contour. Verder is het projectbesluit volgens hen niet feitelijk uitvoerbaar, aangezien het gebruik van de zandtransportleiding ten behoeve van de ophoging, zoals het college heeft beoogd, niet mogelijk is. Tot slot voeren zij aan dat het projectbesluit economisch onuitvoerbaar is, omdat uit economisch oogpunt onvoldoende zekerheid bestaat dat de woningbouw kan worden gerealiseerd.

2.5.1. De ruimtelijke onderbouwing van het projectbesluit is neergelegd in de notitie 'ruimtelijke onderbouwing projectbesluit ophoging/voorbelding De Winkelbuurt' van 7 juli 2009. Hierin is vermeld dat in de toelichting op het ontwerpbestemmingsplan nader wordt ingegaan op het beleidskader van het rijk, de provincie en de gemeente. Er bestaat derhalve, anders dan de Vereniging en anderen betogen, geen grond voor het oordeel dat de ruimtelijke onderbouwing ten aanzien van de vraag of de beoogde woningbouw in het projectgebied aanvaardbaar is iedere motivering ontbeert. Voorts heeft de voorzieningenrechter in hetgeen De Vereniging en anderen hebben aangevoerd terecht geen grond gezien voor het oordeel dat op voorhand buiten twijfel is dat woningbouw niet in enigerlei vorm in het projectgebied kan worden verwezenlijkt. Hierbij heeft de voorzieningenrechter terecht in aanmerking genomen dat de beoogde woningbouw als gevolg van het besluit van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht van 23 juni 2009 in overeenstemming is met het provinciale beleid inzake de rode contour. Daargelaten de vraag of het gebruik van de zandtransportleiding, die reeds aanwezig is in verband met werkzaamheden aan de rijksweg A2, ten behoeve van de ophoging mogelijk is, blijkt uit de

ruimtelijke onderbouwing dat de aanvoer van zand met behulp van vrachtwagens als alternatief voor dit gebruik geldt. Tot slot heeft het college ter zitting toegelicht dat ten tijde van het nemen van het projectbesluit sprake was van een batig saldo van de Europese aanbesteding voor grondbiedingen van € 7,2 miljoen. Op grond hiervan valt niet op voorhand uit te sluiten dat het uit economisch oogpunt mogelijk is om in enigerlei vorm woningbouw in het projectgebied te realiseren. Gelet op het voorgaande, heeft de voorzieningenrechter terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college de ruimtelijke onderbouwing niet aan het projectbesluit ten grondslag had mogen leggen. Het betoog faalt.

2.6. De Vereniging en anderen betogen tot slot dat het projectbesluit in strijd met de Vogel-en Habitatrichtlijn is genomen, dat het projectgebied deel uitmaakt van de Stelling van Amsterdam, die door UNESCO op de werelderfgoedlijst is geplaatst, en dat in het projectgebied als 'behoudenswaardig' gekwalificeerde archeologische resten aanwezig zijn.

2.6.1. Dit betoog is voor het eerst uitdrukkelijk in hoger beroep aangevoerd. Voorts hebben De Vereniging en anderen tegen het ontwerp projectbesluit geen inhoudelijke zienswijzen ingediend met betrekking tot genoemde punten. Voor zover zij betogen dat zij in het beroepschrift van 26 augustus 2009 hebben verzocht de door hen tegen het ontwerpbestemmingsplan 'De Winkelbuurt' ingediende zienswijze als herhaald en ingelast te beschouwen, kan hetgeen in de zienswijze is vermeld met deze enkele zin niet worden aangemerkt als – ook voor de voorzieningenrechter en de andere partijen als zodanig herkenbare – gronden van het beroep in de voorliggende procedure tegen het projectbesluit.

Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak, er geen reden is waarom dit betoog niet reeds voor de voorzieningenrechter had kunnen worden gevoerd en de Vereniging en anderen dat uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen hadden behoren te doen, dient dit betoog buiten beschouwing te blijven.

2.7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. (*Enz., enz., Red.*)

## Noot

### Noot

1. Het projectbesluit heeft slechts een korte levensduur gekend. Na de invoering op 1 juli 2008 is het projectbesluit inmiddels per 1 oktober 2010 met de inwerkingtreding van de Wabo alweer komen te vervallen. In plaats van het projectbesluit kennen we nu de omgevingsvergunning ex art. 2.12 lid 1 sub a ten derde Wabo ter afwijking van het bestemmingsplan. Deze uitspraak heeft betrekking op het karakter van het projectbesluit, maar is naar mijn mening eveneens relevant voor het karakter van de hiervoor genoemde omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan.

2. In de wetsgeschiedenis is met betrekking tot het projectbesluit op verschillende plekken aangegeven dat dit besluit enkel het bestemmingsplan buiten toepassing laat ten behoeve van een specifiek project en dat de beheersmatige regeling in het daaropvolgende bestemmingsplan wordt opgenomen (bijv. Kamerstukken II 2003/04, 28 916, nr. 9. p. 9-10). Het rechtskarakter van een projectbesluit leek dan ook niet te verschillen van de voorheen geldende vrijstellingsmogelijkheden van art. 19 WRO (oud). Beide voorzien immers in het aan de kant zetten van het bestemmingsplan ten behoeve van een concreet project.

Dat een projectbesluit enkel ziet op het buiten toepassing laten van het bestemmingsplan voor een concreet project, heeft de Afdeling reeds bepaald in de uitspraak waarnaar in onderhavige uitspraak ook wordt verwezen (ABRvS 1 september 2010, AB 2010/262, m.nt. A.G.A. Nijmeijer). In die uitspraak heeft de Afdeling nadrukkelijk uitgesproken dat een projectbesluit wat karakter betreft dient te worden onderscheiden van het bestemmingsplan. Het projectbesluit ziet enkel op het buiten toepassing laten van het bestemmingsplan voor het desbetreffende project, zodat daar enkel voorschriften aan kunnen worden verbonden die ook zien op dat project. Het projectbesluit kan derhalve geen algemeen verbindende voorschriften bevatten. Met de uitspraak van 1 september 2010 was de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Breda van 22 juni 2009 achterhaald. De voorzieningenrechter van Breda meende dat uit art. 1.1 lid 1 aanhef en onder f WRO volgt dat het projectbesluit het bestemmingsplan ten behoeve van een project *vervangt*, zodat voor zover het bestemmingsplan door het besluit wordt vervangen er ook vervangende voorschriften aan het projectbesluit dienden te worden verbonden (Rb. Breda (vzr.) 22 juni 2009, BR 2009/, p. 925 m.nt. W.J. Bosma). Uit de genoemde uitspraak van de ABRvS van 1 september 2010 volgt echter dat een projectbesluit enkel voor het desbetreffende project het bestemmingsplan opzijzet. Dit betekent dat er ook geen noodzaak bestaat om (bouw)voorschriften aan een projectbesluit te verbinden. Voor een ander (bouw)plan dan het concrete project biedt het projectbesluit immers geen grondslag, zodat dit (bouw)plan gewoon aan het bestemmingsplan dient te worden getoetst.

3. In onderhavige uitspraak oordeelt de Afdeling expliciet dat het projectbesluit wat betreft toepassingsbereik en rechtsgevolgen niet verschilt van de vrijstelling als bedoeld in art. 19 WRO. Een conclusie die op grond van de uitspraak van 1 september 2010 al leek te kunnen worden getrokken, gezien het in die uitspraak beschreven toepassingsbereik van het projectbesluit (zie ook prof. A.G.A. Nijmeijer in zijn noot onder die uitspraak in AB 2010/262). Volgens de Afdeling betekent het gelijke karakter van de besluiten ook dat de rechtspraak met betrekking tot art. 19 WRO kan worden voortgezet bij een projectbesluit ex art. 3.10 Wro. In onderhavig geval overweegt de Afdeling dit enkel met betrekking tot de jurisprudentie over vrijstellingen voor het bouwrijp maken van gronden voor woningbouw, maar naar mijn mening moet worden aangenomen

dat dit voor de overige jurisprudentie over ex art. 19 WRO niet anders ligt.

4. Ik merk overigens op dat in de genoemde uitspraken geen aandacht is besteed aan het feit dat in art. 44 lid 1 onder c Wonw (oud) het projectbesluit als zelfstandige weigeringsgrond was genoemd. Hoe deze vermelding als zelfstandige weigeringsgrond zich verhoudt tot het oordeel dat het projectbesluit wat betreft karakter en toepassing niet verschilt van een vrijstelling ex art. 19 WRO, is mij onduidelijk. De wetsgeschiedenis geeft hier in ieder geval (ook) geen duidelijkheid over. Gezien het hiervoor genoemde beoogde karakter van het projectbesluit als afwijkingsmogelijkheid voor concrete projecten, lijkt de opname van het projectbesluit als weigeringsgrond niet logisch. Voor zover een bouwplan niet aan het ten behoeve van dat project vastgestelde projectbesluit voldoet, is niet in een afwijking van het bestemmingsplan voorzien en is het bouwplan naar mijn mening in strijd met het bestemmingsplan. Een dergelijke aanvraag zou naar mijn mening dus geweigerd moeten worden wegens strijd met het bestemmingsplan en niet wegens strijd met het projectbesluit.

5. Hoewel de vermelding van het projectbesluit in art. 44 Wonw mogelijk enigszins ongelukkig is, kan hier naar mijn mening overigens niet uit worden afgeleid dat het projectbesluit wel een ander rechtskarakter dan de vrijstelling ex art. 19 WRO heeft. Zoals hiervoor ook opgemerkt, is de wetsgeschiedenis met betrekking tot het beoogde karakter van het projectbesluit duidelijk. Ondanks art. 44 Wonw is het oordeel van de Afdeling mijns inziens dan ook juist. Dit neemt overigens niet weg dat een oordeel van de Afdeling over de relatie tussen de weigeringsgrond van art. 44 Wonw en het projectbesluit naar mijn mening wenselijk zou zijn.

6. Zoals gezegd is het projectbesluit per 1 oktober 2010 vervangen door de omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan ex art. 2.12 lid 1 onder a ten derde Wabo. Met betrekking tot een dergelijke omgevingsvergunning is in de wetsgeschiedenis klip en klaar aangegeven dat deze bevoegdheid gelijk is aan de bevoegdheid om een projectbesluit te nemen en dat derhalve geen inhoudelijke wijziging is beoogd (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 104-105). Ik neem dan ook aan dat de genoemde uitspraken ook van belang zijn voor het toepassingsbereik en het rechtskarakter van de omgevingsvergunning ex art. 2.12 lid 1 onder a ten derde Wabo. Ook op de omgevingsvergunning zal naar mijn mening derhalve de bestaande rechtspraak met betrekking tot art. 19 WRO en het projectbesluit dienen te worden toegepast.

*T.D. Rijs<sup>1</sup>*

Voetnoten

[\[1\]](#)

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