

Reactieve aanwijzing voor bestemmingsplan heeft van rechtswege ook betrekking op het bijbehorende exploitatieplan; vanwege onverbreekelijke samenhang ...

ABRvS 21-12-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8898, m.nt. T.D. Rijs

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

21 december 2011

Magistraten

Mrs. Th.C. van Sloten, J.G.C. Wiebenga, G. van der Wiel

Zaaknummer

201002914/1/R3.

Noot

T.D. Rijs

LJN

BU8898

Vakgebied(en)

Bouwrecht (V)

Ruimtelijk bestuursrecht / Procedure bestemmingsplan

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2011:BU8898, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 21-12-2011

Wetgeving

Wro art. 8.3 lid 3; Awb art. 6:10

Essentie

Reactieve aanwijzing voor bestemmingsplan heeft van rechtswege ook betrekking op het bijbehorende exploitatieplan; vanwege onverbreekelijke samenhang tussen delen exploitatieplan wordt het gehele exploitatieplan getroffen door de reactieve aanwijzing, geen verschoonbaar prematuur beroep ex art. 6.10 Awb.

Uitspraak

(...)

2. Overwegingen

2.1.

Het bestemmingsplan biedt de mogelijkheid om in het gebied ten zuiden van de kern Buurse ongeveer 44 woningen te realiseren.

Gelijktijdig met het bestemmingsplan is het exploitatieplan vastgesteld.

2.2.

[appellant] kan zich niet verenigen met bovengenoemde plannen. Hij is eigenaar van gronden in het oostelijke deel van het bestemmingsplan- en het exploitatieplangebied. Uit het beroepschrift blijkt dat zijn beroep uitsluitend is gericht tegen het bestemmingsplan en het exploitatieplan, voor zover deze plannen betrekking hebben op zijn eigen gronden.

2.3.

Bij besluit van 26 januari 2010 heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel aan de raad een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) gegeven met betrekking tot het deel van

het bestemmingsplan dat is aangegeven op de bij het aanwijzingsbesluit behorende kaart. Uit deze kaart blijkt dat de aanwijzing onder meer betrekking heeft op het deel van het bestemmingsplan dat is vastgesteld voor de gronden van [appellant].

2.4.

Ingevolge artikel 3.8, zesde lid, eerste volzin, van de Wro kan het college van gedeputeerde staten, indien aan de in het vierde lid bedoelde voorwaarden is voldaan, binnen de in dat lid genoemde termijn met betrekking tot het desbetreffende onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan aan de gemeenteraad een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, geven, er toe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld (hierna: reactieve aanwijzing). Ingevolge de vijfde volzin wordt het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan alsdan met uitsluiting van dat onderdeel, samen met het aanwijzingsbesluit en op gelijke wijze door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt.

In de achtste volzin is bepaald dat het vaststellingsbesluit voor dat onderdeel vervalt zodra het aanwijzingsbesluit onherroepelijk is geworden.

In artikel 6.12, vierde lid, van de Wro is bepaald dat een exploitatieplan gelijktijdig wordt bekendgemaakt met het bestemmingsplan waarop het betrekking heeft.

Ingevolge artikel 8.3, derde lid, van de Wro worden voor de mogelijkheid van beroep en de behandeling van en uitspraak op een beroep als één besluit aangemerkt de gelijktijdig bekendgemaakte besluiten omtrent vaststelling van een exploitatieplan en de vaststelling van een bestemmingsplan.

2.5.

Een reactieve aanwijzing die op grond van artikel 3.8, zesde lid, van de Wro wordt gegeven met betrekking tot een onderdeel van het bestemmingsplan heeft tot gevolg dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld. Dit betekent dat het desbetreffende onderdeel van het bestemmingsplan niet kan worden bekendgemaakt en dat de in artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) genoemde termijn voor het indienen van een beroepschrift met betrekking tot dat onderdeel van het bestemmingsplan geen aanvang neemt. Tussen een bestemmingsplan en een gelijktijdig vastgesteld exploitatieplan bestaat een samenhang die onder meer is af te leiden uit de artikelen 6.12 en 8.3, derde lid, van de Wro en uit de functie van het exploitatieplan voor de verwezenlijking van het bestemmingsplan.

Gelet op deze samenhang is de Afdeling van oordeel dat het bepaalde in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro aldus dient te worden uitgelegd dat – in gevallen waarin gelijktijdig met een bestemmingsplan een exploitatieplan is vastgesteld – een reactieve aanwijzing met betrekking tot een onderdeel van dat bestemmingsplan dezelfde rechtsgevolgen heeft voor het daaraan gekoppelde exploitatieplan. Dit betekent dat het desbetreffende onderdeel van het exploitatieplan geen deel blijft uitmaken van het exploitatieplan zoals het is vastgesteld en dat het desbetreffende onderdeel van het exploitatieplan niet kan worden bekendgemaakt.

Tussen de verschillende (financiële) onderdelen van een exploitatieplan bestaat een onverbreekelijke samenhang. Gelet hierop is het naar het oordeel van de Afdeling niet mogelijk om in bovengenoemde situatie, samen met het resterende gedeelte van het bestemmingsplan dat niet is getroffen door de reactieve aanwijzing, ook het op die gronden betrekking hebbende deel van het exploitatieplan bekend te maken. Een reactieve aanwijzing met betrekking tot een onderdeel van het bestemmingsplan heeft naar het oordeel van de Afdeling dan ook van rechtswege betrekking op het gehele exploitatieplan. Dit betekent dat in die situatie het gehele exploitatieplan niet kan worden bekendgemaakt en dat de in artikel 6:7 van de Awb genoemde termijn voor het indienen van een beroepschrift met betrekking tot het gehele exploitatieplan geen aanvang neemt.

Het vorenstaande leidt er toe dat, indien een reactieve aanwijzing wordt gegeven met betrekking tot een onderdeel van het bestemmingsplan, uitsluitend het resterende gedeelte van het bestemmingsplan dient te worden bekendgemaakt zonder het op die gronden betrekking hebbende exploitatieplan. De Afdeling merkt hierover, onder verwijzing naar overweging 2.30 van de uitspraak van 9 februari 2011 in zaak nr. 200904489/1/R1, op dat in zoverre, ingevolge artikel 3.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bezien in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, onder a en b, van die wet, een aanhoudingsverplichting geldt wat betreft het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen en aanleggen ten behoeve van een activiteit waarop een exploitatieplan van toepassing is, indien er geen grond is de vergunning te weigeren en het exploitatieplan, dat voor de in de aanvraag begrepen grond is vastgesteld, nog niet onherroepelijk is.

2.6.

Uit het vorenstaande volgt dat de in artikel 6:7 van de Awb genoemde termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen de door [appellant] bestreden onderdelen van het bestemmingsplan en het exploitatieplan nog geen aanvang heeft genomen.

2.7.

In artikel 6:10, eerste lid, onder a, van de Awb is bepaald dat ten aanzien van een voor het begin van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege blijft indien het besluit ten tijde van de indiening wel reeds tot stand was gekomen. Ingevolge het tweede lid van dat artikel kan de behandeling van het bezwaar of beroep in dat geval worden aangehouden tot het begin van die termijn.

Gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling houdt de Afdeling het ervoor dat deze uitsluitend betrekking heeft op de situatie dat de bekendmaking van het besluit nog niet heeft plaatsgevonden, maar zeker is dat de bekendmaking op afzienbare termijn zal plaatsvinden, waarmee de termijn voor het instellen van het beroep een aanvang zal nemen (*Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 129*). Deze bepaling kan in dit geval geen toepassing vinden, omdat de Afdeling bij uitspraak van heden, in zaak nr. 201002916/1/R3, de beroepen tegen het reactieve aanwijzingsbesluit ongegrond heeft verklaard. Dit betekent dat de bestreden onderdelen van het bestemmingsplan en het exploitatieplan niet zullen worden bekendgemaakt en dat de termijn voor het instellen van beroep hiertegen geen aanvang zal nemen.

2.8.

Het beroep is, gelet op het vorenstaande, niet-ontvankelijk.

(*Enz., enz., red.*)

Noot

Auteur: T.D. Rijst

Noot

1.

Inmiddels is reeds aardig wat jurisprudentie over exploitatieplannen in dit tijdschrift gepubliceerd en becommentarieert. Onderhavige uitspraak betreft de eerste, en mijns inziens voor de praktijk belangrijke, uitspraak van de Afdeling waarin de gevolgen van een reactieve aanwijzing op een (gedeelte van een) bestemmingsplan voor het bij dat bestemmingsplan behorende exploitatieplan aan de orde komen.

2.

Tussen een bestemmingsplan en het daarbij behorende exploitatieplan bestaat een nauwe samenhang. Het exploitatieplan is immers gebaseerd op het bestemmingsplan en dient om de verwezenlijking van (de ontwikkelingen uit) het bestemmingsplan mogelijk te maken doordat het kostenverhaal wordt verzekerd. Deze samenhang komt ook onder meer tot uitdrukking in art. 8.3 lid 3 Wro, waarin is bepaald dat het bestemmingsplan en het exploitatieplan voor beroep als één besluit worden gezien. Met betrekking tot deze samenhang tussen een bestemmingsplan en een exploitatieplan, heeft de Afdeling eerder al geoordeeld over de gevolgen van vernietiging van (een deel van) een bestemmingplan voor het exploitatieplan en andersom over de gevolgen van vernietiging van een exploitatieplan voor een bestemmingsplan. Voor de eerste situatie heeft de Afdeling als uitgangspunt genomen dat een vernietiging van (een deel van) een bestemmingsplan in beginsel tot gevolg heeft dat het gehele exploitatieplan eveneens dient te worden vernietigd (zie bijv. ABRvS 10 augustus 2011, *BR 2011/159*, m.nt. E.J. van Baardewijk; *Gst. 2011/110*, m.nt. P.C.M. Heinen en ABRvS 30 juni 2010, m.nt. M. Fokkema en E.J. van Baardewijk). De vernietiging van het gehele exploitatieplan behoeft anderzijds niet tot gevolg te hebben dat ook het bestemmingsplan wordt vernietigd. Het bestemmingsplan kan immers ook uitvoerbaar blijven indien bijvoorbeeld alsnog het kostenverhaal anderszins wordt verzekerd of een nieuw exploitatieplan wordt vastgesteld (zie bijv. ABRvS 9 februari 2011, *BR 2011/87*, m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema, ABRvS 1 juni 2011, *BR 2011/134*, m.nt. W.J. Bosma en J.A.M.A. Sluysmans).

3.

Onderhavige uitspraak heeft eveneens betrekking op de samenhang tussen een bestemmingsplan en het bijbehorende exploitatieplan, maar dan op de vraag welke gevolgen een reactieve aanwijzing op een gedeelte van het bestemmingsplan voor het bijbehorende exploitatieplan heeft. In casu hebben GS van de provincie Overijssel met betrekking tot het bestemmingsplan 'Buurse-zuid' van de gemeente Haaksbergen een aanwijzing gegeven. Gevolg van de aanwijzing is op grond van art. 3.8 lid 6 Wro dat de getroffen plandelen niet langer onderdeel van het bestemmingsplan uitmaken en niet kunnen worden bekendgemaakt. Tegen het vastgestelde bestemmingsplan en exploitatieplan heeft een eigenaar van gronden in het plangebied beroep ingesteld, terwijl de reactieve aanwijzing zich mede tot die gronden richt. Het beroep van appellant tegen het bestemmingsplan is in zoverre dan ook niet-ontvankelijk, nu zonder bekendmaking van die onderdelen nimmer een beroepstermijn aanvang neemt. Nu appellant echter ook beroep had ingesteld tegen het exploitatieplan, komt de vraag op of, en zo ja wat de gevolgen van de reactieve aanwijzing voor het exploitatieplan zijn.

4.

De Afdeling komt in onderhavige uitspraak, gelet op de samenhang tussen een bestemmingsplan en een exploitatieplan, tot het oordeel dat een reactieve aanwijzing op een planonderdeel moet worden geacht tevens betrekking te hebben op het bijbehorende onderdeel van het exploitatieplan (het 'desbetreffende onderdeel'). Voor deze samenhang vindt de Afdeling steun in art. 6.12 en 8.3 lid 3 Wro, alsmede de functie van het exploitatieplan voor de verwezenlijking van het bestemmingsplan, zoals de Afdeling reeds standaard pleegt op te merken met betrekking tot de gevolgen van de vernietiging van een (deel van een) bestemmingsplan voor het exploitatieplan (zie bijv. de eerder genoemde onder punt 2 genoemde uitspraken). Net als voor het bestemmingsplan, heeft de reactieve aanwijzing volgens de Afdeling voor het exploitatieplan tot gevolg dat de desbetreffende onderdelen niet langer onderdeel uitmaken van het exploitatieplan en dat deze delen derhalve niet kunnen worden bekendgemaakt.

5.

Zoals hiervoor al opgemerkt, heeft de Afdeling eerder overwogen dat bij een gedeeltelijke vernietiging van een bestemmingsplan, vanwege de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het exploitatieplan, in beginsel het gehele exploitatieplan ook dient te worden vernietigd (zie hiervoor onder 2). Ook met betrekking tot de gevolgen van de reactieve aanwijzing overweegt de Afdeling in onderhavige uitspraak dat vanwege de samenhang tussen de onderdelen van het exploitatieplan het niet mogelijk is om de overgebleven onderdelen bekend te maken met het overgebleven gedeelte van het bestemmingsplan, zodat de aanwijzing met betrekking tot een onderdeel van het bestemmingsplan volgens de Afdeling van rechtswege ook betrekking heeft op het gehele exploitatieplan. Dit heeft tot gevolg dat in dat geval het gehele exploitatieplan niet meer bekend kan worden gemaakt en tevens geen beroepstermijn zal gaan lopen. Een reactieve aanwijzing op een beperkt onderdeel van een bestemmingsplan waaraan het exploitatieplan mede is gekoppeld, kan daarmee dus grote gevolgen voor het gehele exploitatieplan hebben.

6.

Tussen de overweging met betrekking tot de gevolgen van de vernietiging van een deel van een bestemmingsplan en die van een reactieve aanwijzing op een deel van het plan, vallen echter wel enkele verschillen waar te nemen. De overweging zoals de Afdeling die hanteert met betrekking tot de gevolgen van de vernietiging van delen van een bestemmingsplan voor het exploitatieplan, lijkt meer ruimte te bieden voor een andersluidend oordeel in concrete gevallen. De Afdeling pleegt namelijk te overwegen dat het gaat om de 'samenhang die in het onderhavige geval bestaat tussen de verschillende onderdelen' (onderstreping TR), zodat dit per geval lijkt te moeten worden beoordeeld (zie ook E.J. van Baardewijk onder punt 2 in zijn noot onder ABRvS 10 augustus 2011, BR 2011/159). Een dergelijke concrete beoordeling lijkt in de overweging met betrekking tot de gevolgen van de reactieve aanwijzing niet te ontdekken, nu de Afdeling daar in algemene zin overweegt dat er sprake is van een 'onverbrekelijke samenhang' die bestaat tussen 'de verschillende (financiële) onderdelen' van het exploitatieplan. Nu de samenhang van onderdelen van een exploitatieplan naar mijn mening niet afhankelijk kan zijn van de vraag of het gaat om de gevolgen van een reactieve aanwijzing of de vernietiging van een (deel van een) bestemmingsplan, lijkt deze overweging naar mijn mening erop te duiden dat de samenhang tussen de onderdelen, ondanks de eerdere formulering met 'in onderhavig geval', altijd aanwezig moet worden geacht. Ruimte om derhalve in concrete gevallen te oordelen dat toch niet het gehele exploitatieplan door een gedeeltelijke reactieve aanwijzing op, of gedeeltelijk vernietiging van, het bestemmingsplan wordt getroffen lijkt mij dan ook niet aanwezig te zijn, tenzij de toevoeging van het tussen haakjes staande woordje 'financiële' erop zou moeten duiden dat deze onverbrekelijke samenhang niet bestaat tussen de niet-financiële delen van het exploitatieplan. Dit laatste komt mij echter niet aannemelijk voor.

7.

Nu het exploitatieplan door een reactieve aanwijzing op een gedeelte van het bestemmingsplan geheel wegvalt, zou nog de vraag kunnen worden gesteld of dit ook nog gevolg dient te hebben voor het overgebleven bestemmingsplan. Aangezien in onderhavig geval het beroep van appellant tegen het bestemmingsplan niet-ontvankelijk is omdat het desbetreffende plandeel door de reactieve aanwijzing is getroffen, wordt deze vraag in de uitspraak uiteraard niet beantwoord. Op grond van de eerder genoemde jurisprudentie met betrekking tot de vernietiging van het gehele exploitatieplan, lijkt het mij echter onwaarschijnlijk dat de Afdeling zal oordelen dat indien het exploitatieplan door een reactieve aanwijzing wegvalt dit in beginsel tot gevolg heeft dat het bestemmingsplan geen stand kan houden.

8.

In de laatste plaats overweegt de Afdeling dat het beroep niet als verschoonbaar prematuur ex art. 6:10 Awb kan worden aangemerkt. Op grond van art. 6:10 lid 1 onder a Awb blijft de niet-ontvankelijk verklaring van een beroep achterwege indien het beroep prematuur is ingesteld maar het besluit ten tijde van het beroep wel reeds was vastgesteld. Nu het

bestemmingsplan en exploitatieplan wel zijn vastgesteld maar vanwege de reactieve aanwijzing niet konden worden bekendgemaakt, lijkt deze situatie te voldoen aan de omschrijving van art. 6:10 lid 1 Awb. De Afdeling overweegt onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis van de totstandkoming van art. 6:10 Awb echter, dat art. 6:10 lid 1 onder a Awb enkel is bedoeld voor de situatie dat een besluit reeds is vastgesteld en de bekendmaking binnen afzienbare termijn zal plaatsvinden en de beroepstermijn derhalve dan ook zal aanvangen. In onderhavig geval is daar echter geen sprake van nu het beroep tegen de reactieve aanwijzing ongegrond is verklaard en de getroffen onderdelen van het bestemmingsplan en het gehele exploitatieplan niet meer bekend zullen worden gemaakt. Dit oordeel sluit aan bij de eerdere uitspraken van de Afdeling van 24 augustus 2011, nr. 201002486/1/R3 en 15 april 2011, nr. 200902795/1/R3. Uit die uitspraken volgt overigens dat ook in het geval dat de reactieve aanwijzing nog niet onherroepelijk is geworden, er geen sprake is van een verschoonbaar prematuur beroep in geval het betreffende onderdeel door een reactieve aanwijzing is getroffen. Dit omdat dan nog onzeker is of, en zo ja wanneer het bestreden onderdeel van het plan bekend zal worden gemaakt en dus niet duidelijk is dat de bekendmaking binnen afzienbare termijn zal plaatsvinden.

Voetnoten

[1.]

Mr. T.D. Rijs is advocaat bij Rijs Advocatenkantoor voor Vastgoed en Overheid te Zutphen.