

ANNOTATIE

Tycho Lam

Annotatie bij Raad van State, 27-09-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2596 (OGR-2017-0197)

1. ABRvS 27 september 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2596) gaat over de betekenis van een voorbereidingsbesluit. Hierna zal eerst de werking van het voorbereidingsbesluit uiteengezet worden. Daarna wordt nader ingegaan op de uitspraak.

2. Artikel 3.7 van de Wro kent aan de gemeenteraad de bevoegdheid toe om een voorbereidingsbesluit te nemen. Volgens artikel 3.7 lid 4 van de Wro kan in een voorbereidingsbesluit een gebruiksverbod vastgelegd worden. In dat geval wordt in het voorbereidingsbesluit bepaald dat het verboden is het gebruik van daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen. Tevens kan bepaald worden dat het mogelijk is binnen de bij het voorbereidingsbesluit gestelde regels bij een omgevingsvergunning van het in het voorbereidingsbesluit vastgelegde verbod af te wijken. Een voorbereidingsbesluit vervalt indien niet binnen een jaar na inwerkingtreding daarvan een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd (art. 3.7 lid 5 Wro). Aanvragen om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (art. 2.1 lid 1 onderdeel a Wabo) en aanleggen (art. 2.1 lid 1 onderdeel b Wabo) die worden ingediend nadat het voorbereidingsbesluit in werking is getreden, moeten op grond van artikel 3.3 lid 1 van de Wabo aangehouden worden. In artikel 3.3 lid 2 van de Wabo is bepaald wanneer de aanhoudingsplicht eindigt. Dat is onder meer het geval als niet binnen de in artikel 3.7 lid 5 van de Wro gestelde termijn een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd (art. 3.3 lid 2 onderdeel a Wabo) of niet tijdig omtrent vaststelling van het bestemmingsplan wordt besloten (art. 3.3 lid 2 onderdeel b Wabo). Dit laatste wordt in de praktijk nog weleens vergeten: het voorbereidingsbesluit vervalt ook als tijdig een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd, maar de gemeenteraad vervolgens niet binnen twaalf weken na de termijn van terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan omtrent vaststelling van het bestemmingsplan beslist. Voorts is van belang dat het vervallen van de

voorbereidingsbescherming niet betekent dat daarmee ook een in een voorbereidingsbesluit vastgelegd gebruiksverbod eindigt. Dat verbod vervalt pas als het voorbereidingsbesluit vervalt (zie art. 3.7 lid 5 Wro).

3. De gemeenteraad van Zaanstad had op 13 november 2013 een voorbereidingsbesluit genomen, dat op 21 november 2013 in werking trad. Het bijzondere van de casus is dat voor het gebied waarop het voorbereidingsbesluit betrekking had, geen bestemmingsplan (meer) gold. Op 23 juli 2014 is een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen ingekomen. De bouwaanvraag had betrekking op de bouw van steigers ten behoeve van de in- en verkoop van vaartuigen in het gebied waarvoor het voorbereidingsbesluit gold. Op 20 november 2014 is een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd. De gemeenteraad heeft vervolgens niet tijdig (d.w.z. binnen de termijn van art. 3.8 lid 1 aanhef en onderdeel e Wro) omtrent vaststelling besloten. Het gevolg daarvan was, dat het voorbereidingsbesluit ten tijde van het besluit op de aanvraag was vervallen. Op 12 maart 2015 heeft de gemeenteraad een nieuw voorbereidingsbesluit genomen. Vervolgens hebben burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning op 15 maart 2015 verleend.

4. Zoals hiervoor is toegelicht, was de aanhoudingsplicht die vanwege het eerste voorbereidingsbesluit was ontstaan, vervallen toen omtrent de aanvraag omgevingsvergunning werd besloten. Als gevolg van het nieuwe voorbereidingsbesluit kon geen nieuwe aanhoudingsplicht ontstaan. Dat volgt uit artikel 3.3 lid 1 van de Wabo, dat bepaalt dat de aanhoudingsplicht slechts geldt indien 'vóór de dag van ontvangst van de aanvraag' een voorbereidingsbesluit in werking is getreden. Aan die voorwaarde is voor het tweede voorbereidingsbesluit niet voldaan. Volgens de rechtbank moest, bij gebreke van een geldend bestemmingsplan, het tweede voorbereidingsbesluit samen met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan, als planologisch regime aangemerkt worden en moest de bouwaanvraag aan dat regime getoetst worden. De Afdeling maakt terecht korte metten met deze redenering. Een voorbereidingsbesluit of een ontwerpbestemmingsplan is volgens artikel 2.10 van de Wabo geen toetsingsgrond voor een bouwaanvraag. Daarmee is de kous echter niet af. In een soort overweging ten overvloede overweegt de Afdeling nog het volgende: 'Weliswaar was op 12 maart 2015 door de raad van de gemeente Zaanstad een voorbereidingsbesluit genomen, maar in dit voorbereidingsbesluit is geen toepassing gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, van de Wro.' De Afdeling lijkt in deze overweging te suggereren dat een in een voorbereidingsbesluit vastgelegd gebruiksverbod ook gevolgen kan hebben voor een bouwaanvraag die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit in werking is getreden, omdat voor het betreffende bouwplan dan tevens het verbod van artikel 2.1 lid 1 onderdeel c van de Wabo (het is verboden zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is

gegeven aan artikel 3.7 lid 4 tweede volzin Wro) van toepassing zou zijn. Die suggestie wordt naar mijn oordeel ten onrechte gewekt. Uitgangspunt van de Wro en de Wabo is immers dat bouwaanvragen beoordeeld moeten worden op basis van het recht zoals dat geldt ten tijde van de aanvraag.