

ANNOTATIE

# Afdeling biedt helderheid in het toepasselijke (overgangs)recht na vernietiging bestemmingsplan

*A. Span en H. Özcan*

*Annotatie bij Raad van State, 27-03-2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174 (OGR-2024-0047)*

1. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) is er in Nederland op 1 januari 2024 een nieuw wettelijk kader gaan gelden voor (activiteiten in) de fysieke leefomgeving. Activiteiten die na deze datum worden uitgevoerd, zullen moeten voldoen aan dit kader. Voor activiteiten waarvoor de besluitvorming reeds was opgestart vóór 1 januari 2024 geldt op grond van het overgangsrecht in de regel nog het oude recht. De toepassing van dit overgangsrecht kan in de praktijk echter voor onduidelijkheden zorgen. Zo ook het overgangsrecht voor bestemmingsplannen. In haar uitspraak van 27 maart 2024 biedt de Afdeling enige verheldering. In deze uitspraak legt de Afdeling uit welk recht van toepassing is op besluiten die ná 1 januari 2024 worden genomen nadat een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan is vernietigd. De Afdeling bespreekt verschillende scenario's. Wat was de aanleiding voor deze uitspraak?

2. De gemeenteraad van Tilburg heeft op 1 november 2022 het bestemmingsplan 'Theresia-Loven-Besterd 2016, 6e herziening (Lange Nieuwstraat 156-158)' vastgesteld. Dit bestemmingsplan maakt de bouw van een (boutique)hotel, motel of pension met ten hoogste 16 hotelkamers mogelijk. Appellante woont op ongeveer 11 meter van het plangebied en vreest dat de komst van een (boutique)hotel haar woon- en leefomgeving zal verstoren. Appellante heeft dan ook beroep ingesteld tegen de vaststelling van het bestemmingsplan. Relevant voor de behandeling van het beroep is dat het ontwerp van het bestemmingsplan op 15 november 2020 ter inzage is gelegd. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de

Invoeringswet Omgevingswet (IOw) leidt dit ertoe dat op het beroep het recht zoals dat ten tijde van die terinzagelegging gold – de Wet ruimtelijke ordening (Wro) – van toepassing is, totdat het plan onherroepelijk is. De Afdeling beoordeelt dan ook of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 3.1 van de Wro. Dit blijkt niet het geval. De Afdeling oordeelt dat de gemeenteraad niet inzichtelijk heeft gemaakt wat de invloed is van het hotel op het woon- en leefklimaat van appellante. Zo is bijvoorbeeld niet geborgd hoeveel gasten maximaal in het hotel aanwezig mogen zijn en dat het terras enkel door hotelgasten mag worden benut. De Afdeling vernietigt dan ook het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

3. De Afdeling volstaat in haar uitspraak niet met een kale vernietiging. Zij maakt ook inzichtelijk welk recht van toepassing is indien de Tilburgse gemeenteraad alsnog het (boutique)hotel mogelijk wil maken en een nieuw ruimtelijk kader wil vaststellen. De Afdeling komt tot de conclusie dat dit dient te gebeuren onder het regime van de Ow. Het overgangsrecht op grond waarvan de Wro nog van toepassing zou kunnen zijn, biedt vanwege de inwerkingtreding van het bestemmingsplan in deze situatie geen soelaas. Het plan is op grond van artikel 4.6, eerste lid, van de IOw vanaf 1 januari 2024 namelijk automatisch onderdeel van het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan geworden. Dat het bestemmingsplan op dat moment nog niet onherroepelijk was, is volgens de Afdeling niet van belang. De vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan na inwerkingtreding leidt ertoe dat het plan als deel van het omgevingsplan vervalt. Het voorgaande planologische regime voor de betreffende planlocatie wordt vervolgens onderdeel van het omgevingsplan. De Afdeling baseert dit op artikel 4.6, derde lid, van de IOw, waarin staat dat het oude recht van toepassing blijft op een beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, totdat dit besluit onherroepelijk is. Het oude recht reguleert volgens de Afdeling ook de gevolgen van de vernietiging van het bestemmingsplan, namelijk het herleven van het voorgaande regime. Terugvallen op het ontwerpplan zoals dat ter inzage is gelegd, kan dan volgens de Afdeling niet. Op grond van artikel 4.6, tweede lid, van de IOw blijft het oude recht namelijk van toepassing totdat het besluit van kracht is. Op het moment dat het bestemmingsplan in werking is getreden, is het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van kracht en is het oude recht dus niet meer van toepassing. Het overgangsrecht is dan uitgewerkt. De vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan verandert dit niet.

4. Ter voorlichting geeft de Afdeling vervolgens aan de hand van verschillende scenario's aan wat het toepasselijke recht is in verschillende varianten waarin het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan dat (gedeeltelijk) is geschorst vervolgens wordt vernietigd en bij een 6:19-besluit.

5. *Scenario 1: Bestemmingsplan is geschorst naar aanleiding van een binnen de beroepstermijn ingediend verzoek om voorlopige voorziening en de Afdeling vernietigt het besluit tot vaststelling.* Indien de voorzieningenrechter naar aanleiding van een binnen de beroepstermijn ingediend verzoek om voorlopige voorziening het bestemmingsplan geheel of gedeeltelijk heeft geschorst en de Afdeling in de bodemprocedure het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan geheel of gedeeltelijk vernietigt, dan is het overgangsrecht uit artikel 4.6, tweede lid, van de IOw nog wél van kracht. Door de schorsende werking van het verzoek is (een onderdeel van) het plan namelijk nooit in werking getreden en geen onderdeel gaan uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. De gemeenteraad kan dan bij het opnieuw mogelijk maken van een ontwikkeling terugvallen op het ter inzage gelegde ontwerpbestemmingsplan. Het oude recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 is dan van toepassing. Hierbij geldt echter wel dat de raad enkel een bestemmingsplan kan vaststellen dat niet wezenlijk afwijkt van hetgeen waarin het ontwerpbestemmingsplan voorzag en dat daarbij ook geen sprake is van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt. Dit is overeenkomstig vaste Afdelingsjurisprudentie op grond waarvan er enkel een nieuw ontwerpbestemmingsplan ter inzage moet worden gelegd als de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld (zie o.a. ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1841, r.o. 5.1).

6. *Scenario 2: Pas na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan is het plan geschorst en de Afdeling vernietigt het besluit tot vaststelling.* Als een bestemmingsplan na afloop van de beroepstermijn in werking is getreden, geheel of gedeeltelijk wordt geschorst en daarna in de bodemprocedure (gedeeltelijk) wordt vernietigd, kan de raad bij het vaststellen van een nieuw plan voor de ontwikkeling niet terugvallen op het reeds ter inzage gelegde ontwerpplan. Door de inwerkingtreding van het plan is het overgangsrecht uit artikel 4.6, tweede lid, van de IOw niet meer van toepassing en moet een nieuw plan op grond van de Ow worden vastgesteld.

7. *Scenario 3: Slechts enkele delen van het bestemmingsplan zijn geschorst naar aanleiding van een binnen de beroepstermijn ingediend verzoek om voorlopige voorziening en de Afdeling vernietigt het gehele besluit tot vaststelling.* Als de voorzieningenrechter slechts enkele delen van een bestemmingsplan schorst naar aanleiding van een binnen de beroepstermijn ingediend verzoek om voorlopige voorziening, en de Afdeling vervolgens in de bodemprocedure het gehele besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan vernietigt, mag niet worden teruggevallen op het ontwerpplan, zelfs als niet het gehele plan in werking is getreden. Een strikte interpretatie van artikel 4.6, tweede lid, van de IOw zou betekenen dat voor de geschorste delen van het bestemmingsplan wel op het ontwerpplan van vóór 1 januari 2024 zou kunnen worden teruggevallen, maar niet voor de niet-geschorste delen. De Afdeling acht dit ongewenst vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Omdat alleen enkele delen van het

bestemmingsplan niet van kracht zijn geworden en de rest wel, oordeelt de Afdeling dat de Ow van toepassing is op het gehele nieuw te nemen besluit.

8. *Scenario 4: 6:19-besluiten.* Wanneer er na 1 januari 2024 tijdens de beroepsprocedure over een bestemmingsplan een vervangend besluit wordt genomen zoals bedoeld in artikel 6:19 van de Awb, dan blijft het oude recht van toepassing op dat besluit. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de IOw blijft het oude recht van kracht voor een beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, totdat dit besluit onherroepelijk is. Hoewel het bestemmingsplan na inwerkingtreding onderdeel wordt van het tijdelijke omgevingsplan, blijft voor de beroepsprocedure het oude recht gelden. Dit is zowel het geval bij een ambtshalve genomen 6:19-besluit als bij een dergelijk besluit na toepassing van een bestuurlijke lus. De Afdeling vindt steun voor deze opvatting in de wetsgeschiedenis (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 461*). De Afdeling merkt echter op dat uit deze wetsgeschiedenis ook een andere interpretatie kan worden afgeleid. Een 6:19-besluit wordt namelijk vaak genomen als een bestemmingsplan al van kracht is en het overgangsrecht van artikel 4.6, tweede lid, van de IOw niet meer van toepassing is. Bij strikte lezing van de bepaling zou het nieuwe recht dan van toepassing moeten zijn op het 6:19-besluit. Dit zou echter betekenen dat het nieuwe recht geldt voor een ambtshalve genomen 6:19-besluit, terwijl het oude recht van toepassing zou blijven op een besluit dat wordt genomen na een bestuurlijke lus. De Afdeling vindt dit onderscheid uit oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk.

9. De Afdeling heeft met deze uitspraak kortom verduidelijkt op basis van welk recht een gemeenteraad een nieuw ruimtelijk plan moet vaststellen als een bestemmingsplan dat nog niet onherroepelijk is en/of nog niet in werking is getreden, wordt vernietigd. Deze uitleg geldt ook voor besluiten over wijzigings-, uitwerkings-, inpassings- en exploitatieplannen. De uitleg maakt duidelijk dat de schorsing van een bestemmingsplan door een verzoek om voorlopige voorziening tijdens de beroepstermijn voor de raad niet per se nadelig hoeft te zijn. Deze schorsing zorgt er bij vernietiging van het plan immers voor dat de raad een nieuwe kans krijgt onder het oude recht. Een gemeenteraad kan dan een plan vaststellen dat nog niet aan de eisen van de Ow hoeft te voldoen. Dit geldt ook voor een 6:19-besluit. Ook bij die besluiten kan een gemeenteraad voorlopig onder het regime van de Ow uitkomen.