

ANNOTATIE

Hogere drempel spoedeisend belang bij bestemmingsplannen

mr. drs. J. Kramer

Annotatie bij Raad van State, 12-11-2024, ECLI:NL:RVS:2024:4551 (OGR-2024-0180)

1. Voor geruime tijd was de spoedeisendheid praktisch een gegeven bij een verzoek om een voorlopige voorziening bij een bestemmingsplan, maar die lijn in de rechtspraak is doorbroken. In een uitspraak van 12 november 2024 van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Voorzieningenrechter) is de drempel van spoedeisend belang in die gevallen verhoogd. De hier te bespreken uitspraak van 12 november 2024 is kort, maar zeker krachtig. Genoeg redenen om stil te staan bij de uitspraak en te analyseren waarom de lijn in de jurisprudentie is verlaten.

2. Hoe zat het ook alweer in de rechtspraak bij verzoeken om voorlopige voorziening bij bestemmingsplannen? In dit kader is in de eerste plaats het (oude) artikel 8.4 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) relevant. In dat artikel was, kort gezegd, bepaald dat als binnen de beroepstermijn van een bestemmingsplan een verzoek om voorlopige voorziening werd gedaan, dat de werking van het besluit werd opgeschort totdat op het verzoek was beslist. Een verzoek schortte dus rechtstreeks de inwerkingtreding op. Hierdoor had een verzoeker, zonder tussenkomst van de rechter, direct resultaat. De voorzieningenrechter moest vervolgens het verzoek inhoudelijk beoordelen. Door dit uitgangspunt lag een verzoek om voorlopige voorziening bij bestemmingsplannen erg in de rede, het kwam althans relatief vaak voor.

3. Een belangrijke voorwaarde waar – in algemene zin – een verzoek om een voorlopige voorziening aan wordt getoetst is, naast de betrokken belangen, het spoedeisend belang (of in de woorden van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): onverwijlde spoed).

Bij *normale* verzoeken om voorlopige voorziening is het spoedeisend belang geen eenvoudig te nemen horde. Maar bij een schorsingsverzoek ingeval van bestemmingsplannen was de rechtspraak net iets anders; laagdrempeliger. Wanneer namelijk de initiatiefnemer alleen al aangaf dat er een omgevingsvergunning zou worden aangevraagd, dan was het spoedeisend belang gegeven (zie onder meer: Vz. ABRvS 28 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2622, r.o. 6 en ook Vz. ABRvS 30 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1787, r.o. 6).

4. Het relatief snel aannemen van spoedeisend belang bij een voornemen tot het doen van een aanvraag was niet zonder reden. Dit hield namelijk verband met de Tegelen-jurisprudentie (ABRvS 12 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP0510). De Tegelen-rechtspraak komt er, kort samengevat, op neer dat de vernietiging van een bestemmingsplan niet de rechtmatigheid aantast van een omgevingsvergunning die is verleend op basis hiervan. Hierdoor kan een bouwvergunning overeind blijven terwijl het onderliggende bestemmingsplan uiteindelijk is vernietigd. De schorsing van het bestemmingsplan kan dit fatale lot voorkomen: de bouwvergunning kan er, vanwege de schorsing, immers niet aan worden getoetst.

5. Máár in de uitspraak van 12 november 2024 stapt de Voorzieningenrechter af van de standaardlijn: er is nu meer nodig om een spoedeisend belang aan te nemen bij een schorsingsverzoek van een bestemmingsplan. Wat speelde er? In de kern – eigenlijk – weinig noemenswaardig. Het verzoek ziet op het bestemmingsplan ‘Swaantjes- en Zandweg’, vastgesteld bij besluit van 30 mei 2024 van de raad van de gemeente Echt-Susteren. Het bestemmingsplan maakt een zogenoemd ‘Livar Experience Centre’, een totaalconcept rondom het Limburgse kloostervarken, oftewel Livar-varken, mogelijk. Verzoekster exploiteert een varkenshouderij op circa 290 meter afstand van het geplande *experience centre*. Tegen dit bestemmingsplan heeft zij beroep ingesteld, en hangende het beroep heeft zij verzocht om schorsing van het plan. Verzoekster stelt dat zij een spoedeisend belang heeft bij de voorlopige voorziening, omdat er een kans is dat op korte termijn een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend. Voorheen was daarmee het spoedeisend belang gegeven, maar ‘[a]nders dan de voorzieningenrechter in het verleden heeft geoordeeld, is de enkele stelling dat het voornemen bestaat om te gaan bouwen of een vergunningaanvraag in te dienen voor bouwen, onvoldoende om spoedeisendheid aan te nemen bij een verzoek om schorsing van een bestemmingsplan’, aldus overwogen in rechtsoverweging 4.1.

6. Een breuk dus, maar waarom? De Voorzieningenrechter verklaart het als volgt: de praktijk leert dat het uitzonderlijk is dat er vooruitlopend op de onherroepelijkheid daadwerkelijk een aanvraag wordt ingediend en uitvoering wordt gegeven aan een bouwplan. Een goed verdedigbaar standpunt, op basis van eigen ervaring. Alleen, was dit niet altijd al zo? Naar ik meen niet, althans minder. De onherroepelijkheid van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning wordt, is mijn indruk, steeds belangrijker als startsein voor de

uitvoering. Daarom is het ergens cru dat een voorlopig rechtmatigheidsoordeel – want: soms een duwtje in de rug om toch alvast te starten – met deze uitspraak juist minder waarschijnlijk is geworden. Deze uitspraak is in zekere zin een selffulfilling prophecy. Vooruitlopend op de onherroepelijkheid wordt door deze uitspraak immers nog minder vaak een aanvraag ingediend en/of uitvoering gegeven aan een bouwplan. Aan de andere kant: door deze uitspraak kan de voorzieningenrechter verzoeken makkelijker buiten zitting afdoen bij bestemmingsplannen – spoedeisend belang ontbreekt namelijk sneller – en daardoor kan die capaciteit (tijdswinst) worden benut voor het afdoen van andere zaken; bodemzaken. Waardoor bestemmingsplannen juist misschien sneller onherroepelijk kunnen worden. Het mes snijdt daarmee aan twee kanten.

7. Wat in de uitspraak van 12 november 2024 niet is overwogen, maar wat van invloed zou kunnen zijn geweest, is de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2024 (zie: ABRvS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174). Dit was de eerste uitspraak, in een reeks van drie, waarin de Afdeling een koers uitzet voor het overgangsrecht van de Omgevingswet bij vervolgbesluiten bij ruimtelijke plannen (inclusief stroomschema). In dit verband is rechtsoverweging 25.1 van die uitspraak relevant. Daarin zet de Afdeling uiteen dat de Wro in bepaalde situaties van toepassing blijft, namelijk en vooral wanneer de voorzieningenrechter naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening binnen de beroepstermijn, het hele bestemmingsplan heeft geschorst én uiteindelijk het plan vernietigt. Dan is het plan nooit in werking getreden en is het overgangsrecht niet uitgewerkt. Als de raad dan met een nieuw besluit een vergelijkbare ontwikkeling mogelijk zou willen maken, blijft de Wro van toepassing. Dat kan het onwenselijke gevolg met zich brengen dat over enkele jaren nog altijd nieuwe, ‘oude’ bestemmingsplannen onder vigeur van de Wro worden vastgesteld. En meer jaren later zullen er dan nog uitspraken kunnen volgen over deze situaties. Gelet op de uitspraak van 12 november 2024, zoals hier besproken, is de kans dat die situaties zich zullen voordoen in ieder geval verkleind. Bestemmingsplannen zullen immers minder snel worden geschorst aangezien het spoedeisend belang minder snel wordt aangenomen. Het is uiteraard maar de vraag of er een verband is tussen de twee uitspraken, maar het valt wel op, althans mij.

8. Dat de Voorzieningenrechter is afgestapt van de oude jurisprudentielijn is, al met al, niet verbazingwekkend. Het was namelijk opmerkelijk dat het spoedeisend belang werd aangenomen bij dit soort verzoeken, wanneer niet daadwerkelijk een aanvraag was gedaan. Het feit dat een voornemen daartoe voldoende was, correspondeerde ook lastig met de algemene en strengere toets van spoedeisendheid in normale verzoeken om voorlopige voorziening. Met deze uitspraak in de hand hoeven overheden minder te vrezen voor een schorsing van een vastgesteld bestemmingsplan. Wat in de praktijk doorgaans niet zo

dramatisch was, maar voor bevoegde gezagen wel degelijk voelde als een nederlaag. Ook appellanten en media beschouwen een voorlopig geschorst bestemmingsplan doorgaans als een (eerste) verlies voor de planwetgever. Met deze uitspraak is dit scenario een stuk minder waarschijnlijk geworden. Aan de andere kant staan projectontwikkelaars minder zo te springen om de uitspraak. Een voorlopig rechtsmatigheidsoordeel is vaak een steuntje in de rug om wel te starten met de uitvoering vóór de onherroepelijkheid van het plan. Hopelijk, laat het een troost zijn, blijft er naar aanleiding van deze uitspraak meer tijd en capaciteit over voor einduitspraken. Dan is iedereen, zij het netto, toch gediend met deze nieuwe lijn.