

JG 2015/5

□ JG 2015/5, Raad van State, 10-12-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4502, 201403489/1/R6 (annotatie)

Reactieve aanwijzing, Termijnoverschrijding

GEGEVENS

Instantie	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Datum uitspraak	10-12-2014
Publicatie	JG 2015/5 (Sdu Jurisprudentie Gemeenten), aflevering 1, 2015
Annotator	mw. mr. M.W. Holtkamp
ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:4502
Zaaknummer	201403489/1/R6
Overige publicaties	ECLI:NL:RVS:2014:4502 JOM 2015/14 OGR-Updates.nl 2014-0294 Module Ruimtelijke ordening 2015/7256 ABkort 2015/15
Rechtsgebied	Bestuursrecht algemeen
Rubriek	Ruimtelijke ordening, Reactieve aanwijzing
Rechters	mr. Van Sloten mr. Kramer mr. Van den Broek
Partijen	1. Ontwikkelingsmaatschappij Meerburg C.V. (hierna: Meerburg) 2. De gemeenteraad van Zoeterwoude tegen het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland
Regelgeving	Wro - 3.8 lid 4 en 6

SAMENVATTING

De Afdeling overweegt in deze uitspraak voor het eerst dat artikel 6.8 lid 6 van de Wro zo moet worden uitgelegd dat een reactieve aanwijzing tijdig is gegeven wanneer het besluit tot het geven van een reactieve aanwijzing binnen een termijn van 41 dagen na vaststelling van het bestemmingsplan is genomen en tevens aan de gemeenteraad per post is verzonden.

UITSPRAAK

Bij besluit, gedateerd 13 maart 2014, heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college) besloten de raad van de gemeente Zoeterwoude een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8 lid 6 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), ertoe strekkende dat de in het besluit aangeduide planonderdelen geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan 'Meerburgerpolder Zuid 2014' (hierna: het plan), zoals dat door de raad bij besluit van 30 januari 2014 is vastgesteld. Tegen dit besluit hebben Meerburg en de raad beroep ingesteld.

Het plan is gericht op de ontwikkeling van stedelijke functies in het zuidelijke deelgebied van het project Verde Vista Meerburg. Aan een deel van de gronden in het plangebied is de bestemming 'Gemengd' met de aanduiding 'detailhandel' toegekend.

De reactieve aanwijzing betreft artikel 3 lid 3.1 onder d, lid 3.4.1 onder d en lid 3.6 van de planregels en de aanduiding 'detailhandel' die op de verbeelding is opgenomen voor een deel van de gronden met de bestemming 'Gemengd'. Deze onderdelen van het plan maken de vestiging van 2.000 m² bvo aan detailhandel bij recht mogelijk, met een wijzigingsbevoegdheid voor uitbreiding van de detailhandel met 2.000 m² bvo.

Meerburg en de raad voeren aan dat de reactieve aanwijzing buiten de in artikel 3.8 lid 6 van de Wro opgenomen termijn is gegeven. Zij betogen dat 12 maart 2014 de laatste dag was van de termijn waarbinnen het college een reactieve aanwijzing kon geven. Het college betoogt dat artikel 3.8 lid 6 Wro zo moet worden uitgelegd, dat het college na de vaststelling van het plan zes volledige weken de tijd heeft voor het geven van een reactieve aanwijzing. Dit betekent volgens het college dat de termijn voor het geven van een reactieve aanwijzing aanvangt op de dag na die van de vaststelling van het plan en derhalve in dit geval liep van 31 januari tot en met 13 maart 2014. Het college betoogt dat de reactieve aanwijzing tijdig is gegeven, aangezien het bestreden besluit op 13 maart 2014 – en derhalve op de laatste dag van de termijn – aan de raad is verzonden.

Artikel 3.8 lid 4 Wro moet naar het oordeel van de Afdeling zo worden uitgelegd, dat de bekendmaking van het vaststellingsbesluit precies zes weken na de vaststelling van het plan dient plaats te vinden. In dit geval is het plan vastgesteld op donderdag 30 januari 2014, zodat het vaststellingsbesluit bij het uitblijven van een reactieve aanwijzing op donderdag 13 maart 2014 bekend had moeten worden gemaakt.

Op grond van artikel 3.8 lid 6 Wro dient het college de reactieve aanwijzing te geven binnen de in het vierde lid bedoelde termijn, dus binnen zes weken na de

vaststelling van het plan. Naar het oordeel van de Afdeling kan noch uit de tekst, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling worden afgeleid dat de wetgever heeft beoogd het college een termijn van zes volledige weken te geven voor het geven van een reactieve aanwijzing. Bovendien dient zo veel mogelijk te worden voorkomen dat de raad nog een reactieve aanwijzing ontvangt, terwijl hij het vaststellingsbesluit al bekend heeft gemaakt. Naar het oordeel van de Afdeling moet artikel 3.8 lid 6 Wro daarom zo worden uitgelegd, dat de termijn voor het geven van een reactieve aanwijzing eindigt op de dag vóór die waarop het vaststellingsbesluit op grond van artikel 3.8 lid 4 Wro bekend zou moeten worden gemaakt in het geval dat geen reactieve aanwijzing wordt gegeven. Het voorgaande betekent dat 12 maart 2014 in dit geval de laatste dag was van de termijn voor het geven van een reactieve aanwijzing.

Naar het oordeel van de Afdeling is een reactieve aanwijzing binnen de wettelijke termijn gegeven, indien deze binnen die termijn aan de raad is verzonden. De Afdeling acht daarbij enerzijds van belang dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de raad na de bekendmaking van het vaststellingsbesluit alsnog een reactieve aanwijzing ontvangt. Het is daarom naar het oordeel van de Afdeling niet voldoende dat het besluit tot het geven van een reactieve aanwijzing binnen de wettelijke termijn door het college is genomen. Anderzijds is van belang dat het college voldoende tijd heeft voor het geven van een reactieve aanwijzing en dat de datum waarop de reactieve aanwijzing is gegeven eenduidig is vast te stellen. Daarom dient onder het geven van een reactieve aanwijzing binnen de termijn niet te worden verstaan dat het besluit van het college binnen de wettelijke termijn door de raad moet zijn ontvangen.

Nu de termijn voor het geven van een reactieve aanwijzing is geëindigd op 12 maart 2014 en het college het bestreden besluit pas op 13 maart 2014 aan de raad heeft verzonden, is de reactieve aanwijzing niet binnen de in artikel 3.8 lid 6 Wro bedoelde termijn gegeven. Uit de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2013 in zaak nr. 201202085/1/R1 volgt dat het college in uitzonderlijke gevallen een reactieve aanwijzing kan geven na het verstrijken van deze termijn. Niet in geschil is dat een dergelijke situatie zich in dit geval niet voordoet.

De beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3.8 lid 6 Wro. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

NOOT

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (hierna: GS) hebben de twijfelachtige eer de eerste te zijn van wie een reactieve aanwijzing als bedoeld in artikel 3.8 lid 6 Wro wordt vernietigd wegens een termijnoverschrijding. GS hadden in deze zaak weliswaar binnen de termijn (te weten 11 maart) het besluit tot het geven van de aanwijzing genomen, maar het besluit buiten de termijn (te weten 13 maart) verzonden aan de raad. Dat komt hen – zoals hierna wordt besproken – duur te staan.

De mogelijkheid voor GS om een reactieve aanwijzing te geven waardoor (een onderdeel van) een bestemmingsplan niet in werking treedt, is opgenomen in artikel 3.8 Wro. Meer specifiek is in artikel 3.8 lid 4 Wro de vertraagde bekendmakingstermijn van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan opgenomen. Deze vertraagde bekendmakingstermijn (zes weken in plaats van twee weken) geldt op het moment dat (1) GS een zienswijze hebben ingediend tegen het ontwerp-bestemmingsplan die niet volledig is overgenomen door de gemeenteraad, of (2) indien de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp-bestemmingsplan. In artikel 3.8 lid 6 Wro is opgenomen dat GS binnen deze termijn van zes weken een reactieve aanwijzing kunnen geven. De precieze interpretatie van *binnen de termijn van zes weken* staat centraal in deze uitspraak.

GS hebben op 13 maart 2014 het besluit tot het geven van een reactieve aanwijzing aan de raad van Zoeterwoude verzonden. Deze reactieve aanwijzing zag op het door de raad bij besluit van 30 januari 2014 vastgestelde bestemmingsplan ‘Meerburgerpolder Zuid 2014’. Tegen het besluit tot het geven van een reactieve aanwijzing hebben de ontwikkelingsmaatschappij Meerburg en de raad beroep ingesteld. Volgens Meerburg en de raad hebben GS de aanwijzing één dag te laat gegeven en dient het besluit daarom te worden vernietigd. GS bestrijden dit en stellen – met een beroep op artikel 3.8 lid 6 Wro – zes volledige weken (42 dagen) de tijd te hebben voor het geven van een reactieve aanwijzing. In hun lezing van artikel 3.8 lid 6 Wro liep de termijn voor het geven van een aanwijzing tot en met 13 maart 2014.

Doordat de voorzitter van de Afdeling zich op het verzoek om een voorlopige voorziening van Meerburg in zijn uitspraak van 30 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2989) al over deze reactieve aanwijzing heeft uitgelaten, zal de uiteindelijke beslissing van de Afdeling voor GS niet geheel uit de lucht zijn komen vallen. De voorzitter oordeelt in die uitspraak namelijk dat volgens hem de termijn voor het geven van een reactieve aanwijzing liep tot en met woensdag 12 maart 2014. Vervolgens overweegt hij echter:

“De vraag of artikel 3.8, zesde lid, van de Wro zo moet worden begrepen dat voor het einde van de daarin genoemde termijn het besluit moet zijn genomen, dan wel dat voor het einde van die termijn het besluit aan de raad moet zijn toegezonden of zijn ontvangen door de raad, is nog niet door de Afdeling beantwoord. Deze vraag leent zich niet voor beantwoording in deze procedure.”

De voorzitter vindt zijn uitspraak kortom niet de aangewezen plaats voor beantwoording van de rechtsvraag hoe *binnen de termijn van zes weken* precies moet worden geïnterpreteerd. Daarbij lijkt de voorzitter niet zozeer een probleem te hebben met de conclusie dat de termijn voor het geven van een aanwijzing 41 dagen bedraagt, maar veel meer of hier ook de ontvangsttheorie gecombineerd met een gematigde versie van de verzendtheorie zoals opgenomen in artikel 6:9 van de Awb moet worden gehanteerd. Deze ontvangsttheorie gecombineerd met een gematigde verzendtheorie komt erop neer dat een geschrift in principe binnen de termijn door de raad moet zijn ontvangen, maar indien het per post wordt verstuurd, het geschrift ook tijdig is verstuurd indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd.

Vereenhalve maand na de uitspraak van de voorzitter beantwoordt de Afdeling de rechtsvraag als volgt: een reactieve aanwijzing is tijdig gegeven wanneer het besluit tot het geven van een reactieve aanwijzing binnen een termijn van 41 dagen na vaststelling van het bestemmingsplan is genomen én tevens aan de raad is verzonden. Het is dus niet voldoende dat het besluit tot het geven van een reactieve aanwijzing binnen de termijn door GS is genomen, maar daarentegen hoeft het besluit van GS niet binnen de termijn van 41 dagen ook door de raad te zijn ontvangen. De Afdeling sluit dus inderdaad aan bij de ontvangsttheorie gecombineerd met een gematigde versie van de verzendtheorie uit de Awb.

Daarnaast betekent de uitspraak van de Afdeling dat er een andere vuistregel geldt voor het berekenen van het einde van de termijn voor het geven van een reactieve aanwijzing dan de vuistregel zoals die geldt voor het indienen van een bezwaar of (hoger)beroepschrift volgens de artikelen 6:7, 6:8 en 6:9 Awb. Deze vuistregel is namelijk: de laatste dag van de termijn is dezelfde weekdag als die van verzending of uitreiking van het besluit (zie hiervoor ook de annotatie van Damen bij de uitspraak van de CRvB van 10 december 2012, AB 2014/94). De vuistregel van artikel 3.8 lid 6 Wro is: de laatste dag van de termijn is een weekdag eerder dan de weekdag van vaststelling van het bestemmingsplan.

Hoewel de uitspraak van de Afdeling een logisch gevolg is van het feit dat artikel 3.8 lid 6 Wro spreekt van het *binnen* de termijn van zes weken geven van een aanwijzing aan de raad, heeft dit wel twee consequenties. Ten eerste is de zeswekentermijn van de Awb (42 dagen) dus een andere zeswekentermijn dan die van

artikel 3.8 van de Wro (41 dagen). In het kader van het streven naar zoveel mogelijk uniformiteit en eenvoudige toepasbaarheid van termijnen kan dat een ongewenst gevolg zijn. Ten tweede betekent de aansluiting van de Afdeling bij de ontvangsttheorie en verzendtheorie uit artikel 6:9 Awb dat niet kan worden voorkomen dat de raad alsnog een reactieve aanwijzing ontvangt, terwijl het vaststellingsbesluit al bekend is gemaakt. Die bekendmaking moet immers precies zes weken na vaststelling plaatsvinden, terwijl de op tijd verstuurd reactieve aanwijzing nog met de post onderweg kan zijn. Voor een beperkte periode is er aldus sprake van enige rechtsonzekerheid.

Het lijkt een taak voor de wetgever te zijn om een oplossing te bedenken voor deze rechtsonzekerheid. Het voorstel voor de Omgevingswet (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962) biedt op dit moment nog geen oplossing hiervoor. In dat kader is van belang dat GS in het wetsvoorstel een bevoegdheid behouden die overeenkomt met de reactieve aanwijzing, namelijk het in artikel 16.20 opgenomen interventiebesluit. Ook is een 'procedurele verbetering' doorgevoerd doordat het omgevingsplan automatisch vier weken nadat hiervan mededeling is gedaan, in werking treedt. De vertraagde bekendmakingstermijn van artikel 3.8 lid 4 Wro, zal daarmee verdwijnen. In artikel 16.20 lid 4 van het wetsvoorstel is echter opgenomen dat het interventiebesluit *binnen* vier weken nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan, bekend wordt gemaakt. Hiermee zwijgt de wetgever vooralsnog over de ontvangst- en verzendtheorie en blijft het probleem bestaan dat voor een beperkte periode sprake is van enige rechtsonzekerheid.

mw. mr. M.W. Holtkamp

Copyright 2019 - Sdu - Alle rechten voorbehouden.