

ANNOTATIE

Daniëlle Roelands-Fransen

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 09-07-2014, ECLI:NL:RVS:2014:2523 (OGR-2014-0168)

1. De uitspraak ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2523 is om twee redenen een annotatie waard. In de eerste plaats zie je niet veel uitspraken waarbij de enige twee procespartijen, bestuursorganen zijn. In dit specifieke geval heeft het college van gedeputeerde staten (hierna: GS) van Groningen beroep aangetekend tegen een door de gemeenteraad van Winsum vastgesteld bestemmingsplan. Uit www.ruimtelijkeplannen.nl heb ik afgeleid dat tegen het ontwerpbestemmingsplan destijds drie zienswijzen zijn ingediend, waaronder een zienswijze door GS. Slechts het college van GS heeft aanleiding gezien om in beroep te gaan tegen het vastgestelde bestemmingsplan. Uiteraard had het college van GS er ook voor kunnen kiezen om in plaats van het aantekenen van beroep, een reactieve aanwijzing te geven ex artikel 3.8 lid 6 Wro in samenhang gelezen met artikel 4.2 lid 1 Wro. Een belangrijk verschil tussen het geven van een reactieve aanwijzing en het aantekenen van beroep vormt het gegeven dat als gevolg van een reactieve aanwijzing het bewuste onderdeel van het bestemmingsplan niet in werking treedt terwijl beroep geen schorsende werking heeft. Wellicht heeft het college van GS er in dit geval bewust voor gekozen om beroep aan te tekenen in plaats van een reactieve aanwijzing te geven. In Groningen heeft men minder goede ervaringen met het instrument van de reactieve aanwijzing (onder meer ABRvS 26 oktober 2011, 200909916/1, ABRvS 19 oktober 2011, 201004535/1, ABRvS 19 oktober 2011, 201007784/1 en ABRvS 19 oktober 2011, 2010052898/1). Gelijk aan de situatie die centraal stond in de uitspraak van ABRvS 28 augustus 2013, 201211695/1 is ook ten aanzien van het bestemmingsplan Feerwerd gekozen voor het indienen van beroep tegen een bestemmingsplan. Deze uitspraak bewijst dat de inzet van dit instrument effectief is: het beroep van het college van GS wordt gegrond verklaard en het plandeel waartegen het beroep was gericht wordt vernietigd.

2. Waar ging de discussie nu om? In de casus stond feitelijk de vraag centraal of de

bestemming 'Wonen - voormalige boerderijen' al dan niet terecht was toegekend aan percelen die behoren tot het buitengebied zoals dat omschreven is in de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009. Niet ter discussie stond dat de betreffende percelen op grond van het door de Omgevingsverordening vastgestelde Besluit begrenzing buitengebied in het buitengebied waren gelegen. De gemeente stelde zich alleen op het standpunt dat voornoemd Besluit begrenzing buitengebied niet op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend was gemaakt en derhalve niet tegengeworpen kon worden. Om na te gaan of voornoemd Besluit begrenzing buitengebied op de juiste wijze bekend is gemaakt, analyseert de Afdeling bestuursrechtspraak het rechtskarakter van dit besluit. In de eerste plaats is daartoe relevant dat het Besluit begrenzing buitengebied een besluit betreft dat is vastgesteld krachtens een algemeen verbindend voorschrift, namelijk artikel 4.20 Omgevingsverordening. Het gaat daarbij om een besluit dat niet gelijk te stellen is aan het vaststellen van de verordening zelf. Vervolgens bepaalt de Afdeling dat het Besluit begrenzing buitengebied een concretisering naar plaats van het toepassingsbereik van de Omgevingsverordening betreft. Onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 januari 2008 (200703288/1) overweegt de Afdeling dat een besluit waarin nader naar tijd, plaats of object de toepassing van een in een algemeen verbindend voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, zelf geen algemeen verbindend voorschrift is omdat het geen zelfstandige normstelling inhoudt. De Afdeling karakteriseert het Besluit begrenzing buitengebied daarom als concretiserend besluit van algemene strekking waartegen beroep openstaat.

3. Deze karakterisering als appellabel besluit van algemene strekking leidt ertoe dat sprake is van een besluit dat krachtens artikel 3:42 Awb bekend wordt gemaakt door middel van publicatie van de zakelijke inhoud in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. De provincie Groningen had het Besluit begrenzing buitengebied bekendgemaakt door publicatie in lokale huis-aan-huisbladen en had daarnaast het besluit aan alle gemeentebesturen toegezonden. Op basis daarvan was het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt en dus in werking getreden. Omdat geen enkel gemeentebestuur rechtsmiddelen had aangewend, was het Besluit begrenzing buitengebied onherroepelijk dientengevolge waarvan het besluit terecht bij de toepassing van de regels in de Omgevingsverordening door GS werd gehanteerd.

4. Kortom, de hierboven beschreven analyse van het rechtskarakter van het Besluit begrenzing buitengebied was nodig om na te gaan of dit besluit op de juiste wijze bekend was gemaakt en daarmee terecht was betrokken bij de beoordeling of werd voldaan aan de Omgevingsverordening. Veel vaker komt in jurisprudentie de vraag voor of sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking in de context van een al dan niet appellabel besluit. In de literatuur wordt daarbij door sommigen vastgesteld dat concretiserende

besluiten van algemene strekking doorgaans zeer marginaal door de bestuursrechter worden getoetst en daarmee voor de rechtzoekende niet erg veel voordelen bieden boven de exceptieve toets van een algemeen verbindend voorschrift. Sommigen pleiten daarom zelfs voor afschaffing van het concretiserend besluit van algemene strekking als bijzondere categorie van appellabele besluiten (zie de annotatie van A.T. Marseille bij ABRvS 16 januari 2013, *AB* 2013/89). Op zichzelf kan ik die analyse volgen waarbij een kanttekening wel op zijn plaats lijkt. In onderhavig geval zou het niet appellabel zijn geweest van het Besluit begrenzing buitengebied (vanwege het karakter van besluit van algemene strekking) ertoe hebben geleid dat de discussie over de juistheid van de begrenzing van het buitengebied aan de orde zou moeten komen in het kader van het beroep van GS tegen het bestemmingsplan dan wel in het kader van een te geven reactieve aanwijzing. Dat zou tot gevolg hebben dat de begrenzing zou worden getoetst in het kader van een concreet geval en niet in het kader van de vaststelling van een algemene beleidslijn. De Omgevingsverordening (en nadere concretisering daarvan) dient nu juist om op provinciaal niveau te borgen dat binnen alle gemeenten dezelfde algemene regels (van provinciaal belang) doorwerking vinden. In dat verband lijkt mij wenselijker om een Besluit begrenzing buitengebied als zelfstandig appellabel besluit in volle omvang te (kunnen) toetsen in plaats van een exceptieve toets per geval. Ik houd mij uiteraard graag aanbevolen voor andere visies!