

58. ABRvS 17-3-10. Aanvraag vrijstelling ex art. 19 lid 2 WRO ingediend vóór 1 juli 2008. Afwikkeling volgens recht dat gold vóór inwerkingtreding Wr...

ABRvS 17-03-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7722, m.nt. P.C.M. Heinen, J.M.H.F. Teunissen

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	17 maart 2010
Magistraten	D.A.C. Slump, P.J.J. van Buuren en N.S.J. Koeman
Zaaknummer	200905156/1/H1
Noot	P.C.M. Heinen, J.M.H.F. Teunissen
LJN	BL7722
Vakgebied(en)	Ruimtelijk bestuursrecht / Vergunning
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2010:BL7722, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 17-03-2010;
Wetgeving	Invoeringswet Wro art. 9.1.10 lid 1; Invoeringswet Wro art. 9.5.1; WRO art. 19 lid 1 en 2; WRO art. 11

Essentie

Aanvraag vrijstelling ex art. 19 lid 2 WRO ingediend vóór 1 juli 2008. Afwikkeling volgens recht dat gold vóór inwerkingtreding Wro. Dat aanvraag bouwvergunning is ingediend ná 1 juli 2008, doet daar niet aan af. Ontbreken in Invoeringswet Wro van gelijkstelling art. 19 WRO met projectbesluit ex Wro. Rechtszekerheid. Overgangsrecht. (Utrecht)

Samenvatting

Te vergeefs betoogt appellante dat, nu de aanvraag om bouwvergunning is ingediend na 1 juli 2008, geen gebruik kon worden gemaakt van de vrijstelling ex art. 19 lid 2 WRO en de strijdigheid met het bestemmingsplan slechts kan worden weggenomen door een projectbesluit krachtens de Wro. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat op de aanvraag om vrijstelling van vergunninghouder voor de oprichting van het politiebureau de WRO van toepassing is, omdat de aanvraag op 29 mei 2008 is gedaan, derhalve voor inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008. Ingevolge art. 9.1.10 lid 1 Invoeringswet Wro moet het voor 1 juli 2008 ingediende vrijstellingsverzoek worden afgewikkeld volgens het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Wro. Hieraan doet niet af dat de aanvraag om bouwvergunning is ingediend na 1 juli 2008 en derhalve ingevolge art. 9.5.1. Invoeringswet Wro moet worden afgewikkeld onder het regime van de na

inwerkingtreding van de Wro gewijzigde Woningwet. Art. 9.5.1 Invoeringswet Wro betreft alléén de aanvraag om bouwvergunning, nu art. 9.1.10 lid 1 Invoeringswet Wro voorziet in overgangsrecht ter zake van vrijstellingen.

De omstandigheden dat de Wro alleen nog voorziet in een projectbesluit voor dit project, en in de Invoeringswet Wro een gelijkstelling van art. 19 lid 1 en 2 WRO met een projectbesluit ontbreekt, brengt niet mee dat de na 1 juli 2008 aangevraagde bouwvergunning niet met de vrijstelling maar alleen nog met een projectbesluit kan worden verleend. Zonder een uitdrukkelijk daartoe strekkende bepaling komt de betekenis of de werking van de vrijstelling, die is verleend met het oog op het bouwplan en waardoor de strijd met het bestemmingsplan wordt opgeheven, niet te vervallen. De rechtszekerheid verzet zich daartegen. Het ontbreken van bedoelde gelijkstelling in de Invoeringswet Wro is niet een zodanige bepaling. Ook de Woningwet, zoals die luidt per 1 juli 2008, kent een zodanige bepaling niet.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Utrecht van 11 juni 2009 in zaaknr. 09/1176 en 09/1414 in het geding tussen:

[appellante]

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht.

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 februari 2009 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (hierna: het college) aan het Politiekorps regio Utrecht (hierna: vergunninghouder) vrijstelling verleend voor het bouwen van een politiebureau met bijbehorende voorzieningen op de hoek Burgemeester Middelweerdbaan/Esdoornlaan te Utrecht (hierna: het perceel).

Bij besluit van 5 februari 2009 heeft het college aan vergunninghouder bouwvergunning verleend voor het bouwen van dit politiebureau.

Bij besluit van 4 mei 2009 heeft het college het door [appellante] tegen deze besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 juni 2009, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht (hierna: de voorzieningenrechter) het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 15 juli 2009, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 23 juli 2009. Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 januari 2010, waar [appellante], in persoon, en het college, vertegenwoordigd door D.M.L. Krak, ambtenaar in dienst van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting vergunninghouder, vertegenwoordigd door [projectmanager] bij vergunninghouder, en [projectleider] bij vergunninghouder, als belanghebbende gehoord.

2. Overwegingen

2.1

Het bouwplan voorziet in de oprichting van een politiebureau ten behoeve van het district Leidsche Rijn. Het gebouw telt twee bouwlagen en is ongeveer 8 m hoog zijn en heeft een bruto vloeroppervlakte van ongeveer 2200 m². In het gebouw worden ongeveer 75 werkplekken gerealiseerd en rondom het gebouw worden op eigen terrein parkeerplaatsen aangelegd.

2.2

Het in het verweerschrift ingenomen standpunt van het college dat het hoger beroep niet-ontvankelijk is voor zover [appellante] in hoger beroep nieuwe gronden heeft aangevoerd, wordt niet gevolgd nu de eerst in hoger beroep aangevoerde argumenten een nadere onderbouwing vormen van reeds eerder aangevoerde beroepsgronden of de vaststelling van het toepasselijk recht betreffen.

2.3

[appellante] betoogt tevergeefs dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het college bij de besluitvorming is uitgegaan van een onjuiste samenvatting van door haar in de zienswijze en bezwaar naar voren gebrachte argumenten. Zoals de voorzieningenrechter met juistheid heeft overwogen, heeft het college de zienswijze en bezwaargronden juridisch geduid en beoordeeld in het kader van de verleende vrijstelling en bouwvergunning. De voorzieningenrechter heeft hierbij terecht in aanmerking genomen dat dit gezien de aard en omvang van de door [appellante] overgelegde stukken in de rede lag en dat niet gebleken is dat het college van een onjuiste of onvolledige interpretatie is uitgegaan. Evenmin zijn er aanknopingspunten voor de juistheid van het betoog van [appellante] dat de voorzieningenrechter bij de behandeling van het beroep niet alle door haar ingediende stukken in zijn beoordeling heeft betrokken nu de door [appellante] in dit verband genoemde stukken in het beroepsdossier aanwezig zijn. Voorts is er geen enkele aanwijzing dat de voorzieningenrechter niet alles wat [appellante] naar voren heeft gebracht bij zijn beoordeling van het beroep heeft betrokken.

2.4

Het betoog dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat de in 2007 reeds verleende vrijstelling en bouwvergunning voor de bouw van een politiebureau niet meer geldig zijn, faalt. Nu deze besluiten geen onderdeel uitmaken van het thans aan de orde zijnde besluit op bezwaar, heeft de voorzieningenrechter terecht geoordeeld dat de beoordeling van deze besluiten buiten de omvang van dit geding valt. Voor zover [appellante] in hoger beroep gronden heeft aangevoerd die zien op de procedure voor de vaststelling van het bestemmingsplan, geldt eveneens dat dit buiten de omvang van dit geding valt en in deze procedure buiten beschouwing dienen te blijven. Omdat de C2000 zendmast geen onderdeel uitmaakt van het bouwplan en het besluit op grond van de Wet geluidhinder tot vaststelling van hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting evenmin ziet op dit

bouwplan, treft hetgeen [appellante] hieromtrent heeft aangevoerd reeds daarom geen doel.

2.5

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden en is de WRO ingetrokken. Ingevolge artikel 9.1.10, eerste lid, van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (hierna: Invoeringswet Wro) blijft het recht zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing ten aanzien van een vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste of tweede lid, van de WRO waarvan het verzoek is ingediend voor dat tijdstip.

Ingevolge artikel 9.5.1 van de Invoeringswet Wro blijft de Woningwet zoals die gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing ten aanzien van een besluit omtrent een bouwvergunning als bedoeld in artikel 40 van de Woningwet waarvan de aanvraag is ingekomen voor dat tijdstip.

Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), voor zover thans van belang, kan de gemeenteraad, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied.

Ingevolge het tweede lid kunnen burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in door gedeputeerde staten, in overeenstemming met de inspecteur, aangegeven categorieën van gevallen. Gedeputeerde staten kunnen daarbij tevens bepalen onder welke omstandigheden vooraf een verklaring van gedeputeerde staten dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben, is vereist. Het bepaalde in het eerste lid met betrekking tot een goede ruimtelijke onderbouwing is van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge het ter plaats geldende bestemmingsplan 'Leidsche Rijn Park' (hierna: het bestemmingsplan) hebben de gronden waarop het bouwplan is voorzien de bestemming 'Gemengde doeleinden, uit te werken (UGD 3)'.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, onder 1.3, sub b en e, van de planvoorschriften zijn de op de plankaart als zodanig aangewezen gronden bestemd voor maatschappelijke voorzieningen en parkeervoorzieningen. Ingevolge het derde lid mag op de in lid 1 van dit artikel bedoelde gronden slechts worden gebouwd conform een onherroepelijk uitwerkingsplan.

Ingevolge het vierde lid kunnen burgemeester en wethouders onder in dit voorschrift neergelegde voorwaarden vrijstelling verlenen van het bepaalde in het derde lid ten behoeve van het oprichten van bouwwerken voordat de bestemming overeenkomstig het tweede lid is uitgewerkt en onherroepelijk is geworden.

2.6

Het bouwplan is in strijd met het bestemmingsplan omdat voor het perceel geen onherroepelijk uitwerkingsplan van kracht is en daarom ingevolge artikel 8, derde lid, van de planvoorschriften een bouwverbod geldt. Het verzoek om vrijstelling is op 29 mei 2008 ingediend, terwijl de aanvraag om bouwvergunning op 7 november 2008 bij het college is ingekomen. Het college heeft met toepassing van artikel 19, tweede lid, van de WRO vrijstelling (hierna: de vrijstelling) van het bestemmingsplan en

bouwvergunning verleend.

2.7

[appellante] betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het college bij de verlening van de bouwvergunning geen gebruik kon maken van de vrijstelling als bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de WRO. Zij voert daartoe aan dat in dit geval de strijdigheid met het bestemmingsplan slechts kan worden weggenomen door een projectbesluit krachtens de Wro, omdat de aanvraag om bouwvergunning is ingediend na 1 juli 2008.

2.7.1

De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat op de aanvraag om vrijstelling van vergunninghouder voor de oprichting van het politiebureau de WRO van toepassing is, omdat de aanvraag op 29 mei 2008 is gedaan, derhalve voor inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008. Ingevolge artikel 9.1.10, eerste lid, van de Invoeringswet Wro moet het voor 1 juli 2008 ingediende verzoek om vrijstelling worden afgewikkeld volgens het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Wro. De omstandigheid dat de aanvraag om bouwvergunning is ingediend na 1 juli 2008 en derhalve ingevolge artikel 9.5.1. van de Invoeringswet Wro moet worden afgewikkeld onder het regime van de na inwerkingtreding van de Wro gewijzigde Woningwet doet hieraan niet af. Artikel 9.5.1. van de Invoeringswet Wro heeft alleen betrekking op de aanvraag om bouwvergunning, nu artikel 9.1.10, eerste lid, van de Invoeringswet Wro voorziet in overgangsrecht ter zake van de vrijstellingen. Steun voor de hiervoor weergegeven opvatting kan worden gevonden in de geschiedenis van totstandkoming van de Invoeringswet Wro (*Kamerstukken II* 2006/07, 30 938, nr. 3, blz. 66), waaruit blijkt dat de wetgever niet heeft aanvaard dat hangende het verzoek om vrijstelling het daarop toepasselijke recht wijzigt en de betekenis daaraan wordt ontnomen.

2.7.2

De omstandigheden dat de in werking getreden Wro alleen nog voorziet in het nemen van een projectbesluit voor dit project, en in de Invoeringswet Wro een gelijkstelling van de artikelen 19, eerste en tweede lid, van de WRO met een projectbesluit ontbreekt, brengt niet mee dat de bouwvergunning die na 1 juli 2008 is aangevraagd niet met de vrijstelling, maar alleen nog met een projectbesluit kan worden verleend. Zonder een uitdrukkelijk daartoe strekkende bepaling komt de betekenis of de werking van de vrijstelling, die is verleend met het oog op het bouwplan en waardoor de strijd met het bestemmingsplan wordt opgeheven, niet te vervallen. De rechtszekerheid verzet zich daartegen. Het ontbreken van de gelijkstelling van de artikelen 19, eerste en tweede lid, van de WRO, met het projectbesluit in de Invoeringswet Wro is niet een zodanige bepaling. Ook de Woningwet, zoals die luidt per 1 juli 2008, kent een zodanige bepaling niet. Het betoog faalt.

2.8

[appellante] betoogt voorts dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het college niet bevoegd was om vrijstelling krachtens artikel 19, tweede lid, van de WRO te verlenen omdat het bouwplan hinder mee zal brengen voor de directe omgeving.

2.8.1

Het college van gedeputeerde staten van Utrecht heeft in de op 1 september 2006 in werking getreden 'Circulaire artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening' (hierna: de circulaire) de categorieën van gevallen waarin het college zonder een voorafgaande verklaring van geen bezwaar vrijstelling kan verlenen, vastgesteld. In de circulaire is in artikel 3.1.2, onderdeel B, onder d, bepaald dat het college vrijstelling kan verlenen voor het oprichten van gebouwen en andere bouwwerken ten behoeve van sport, maatschappelijke doeleinden, recreatie of cultuur, zoals een school- of kerkgebouw, een kleedgebouw, een jongerenhangplek met bijbehorende voorzieningen, dierenverblijf of standbeeld, mits deze bebouwing en het beoogde gebruik daarvan in relatie tot de omgeving niet hinderlijk van aard is. De voorzieningenrechter heeft in hetgeen [appellante] heeft aangevoerd terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat de door haar gevreesde mate van hinder ten gevolge van het gebruik van sirenes en mobilifoons, van parkeeroverlast, nachtelijke activiteiten rondom het politiebureau en van het verblijf van arrestanten in de in het politiebureau aanwezige cellen, zich zal voordoen en het gebruik van het politiebureau in relatie tot de omgeving hinderlijk van aard zal zijn. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat, anders dan [appellante] kennelijk veronderstelt, een activiteit die enige hinder veroorzaakt voor de omgeving, niet meebrengt dat die activiteit hinderlijk van aard is als bedoeld in de circulaire.

2.9

[appellante] betoogt tevergeefs dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het gemeentebestuur in plaats van verlening van een vrijstelling voor de uitwerking van het bestemmingsplan behoorde te kiezen. De bevoegdheid om krachtens artikel 19 van de WRO vrijstelling te verlenen is een zelfstandige die los staat van de bevoegdheid tot uitwerking van het bestemmingsplan, geregeld in artikel 11 van die wet. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 11 maart 2009 in zaak nr. 200804117/1 brengt de omstandigheid dat een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht van toepassing is, niet mee dat het college geen gebruik mag maken van de in de WRO verleende bevoegdheid vrijstelling van het bestemmingsplan te verlenen.

2.10

[appellante] betoogt voorts dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de verleende vrijstelling niet toereikend is. Zij voert daartoe aan dat het politiebureau moet worden aangemerkt als een bedrijf in de zin van categorie 3 van de bij het bestemmingsplan behorende lijst van bedrijfsactiviteiten en daarom in strijd is met artikel 12 van de planvoorschriften. Voorts voert [appellante] aan dat het bestemmingsplan vestiging van een bedrijf in deze categorie niet toestaat.

2.10.1

Nu op het perceel de bestemming 'Gemengde doeleinden, uit te werken (UGD 3)' rust, zijn de voor de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' in artikel 12 neergelegde planvoorschriften niet van toepassing op dit bouwplan. Zoals de voorzieningenrechter met juistheid heeft overwogen, ziet de indeling naar bedrijfscategorieën, zoals die in de bij het bestemmingsplan behorende lijst van bedrijfsactiviteiten is opgenomen, en de bijbehorende zoneringsafstand op een invulling van de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden'. Het betoog faalt.

2.11

[appellante] betoogt voorts tevergeefs dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het college vrijstelling krachtens artikel 8, vierde lid, van de planvoorschriften heeft verleend zonder dat het daartoe bevoegd was, omdat het bouwplan niet voldoet aan de in dit planvoorschrift opgenomen voorwaarden. De voorzieningenrechter heeft met juistheid overwogen dat het college geen gebruik heeft gemaakt van de in artikel 8, vierde lid, van de planvoorschriften opgenomen vrijstellingsmogelijkheid.

2.12

Het betoog van [appellante] dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het bouwplan niet is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing, faalt. De aan de vrijstelling ten grondslag gelegde ruimtelijke onderbouwing wordt gevormd door het rapport 'Ruimtelijke Onderbouwing project: Hoek Burg. Middelweerdbaan/Esdoornlaan'. De ruimtelijke onderbouwing geeft een omschrijving van het project en gaat in op de relatie met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Voorts wordt in de ruimtelijke onderbouwing vermeld dat de visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen van het gebied gelijk is aan de in het bestemmingsplan vastgelegde ruimtelijke ontwikkeling. Tevens is in de ruimtelijke onderbouwing ingegaan op de ruimtelijke effecten van het bouwplan die te verwachten zijn voor de omgeving. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, wordt geen grond gezien voor het oordeel dat de ruimtelijke onderbouwing niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, temeer nu de strijd met het bestemmingsplan alleen bestaat uit het bouwverbod dat ingevolge artikel 8, derde lid, van de planvoorschriften van toepassing is en, zoals de voorzieningenrechter ook heeft overwogen, het project niet in strijd is met de bestemming 'Gemengde doeleinden, uit te werken (UGD 3)' die op het perceel rust.

2.13

[appellante] betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het college na afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten om vrijstelling te verlenen omdat zij door de bouw van het politiebureau onevenredig zal worden benadeeld. Zij voert daartoe aan dat het college onvoldoende rekening heeft gehouden met de voorgenomen aanleg van de Vikingrijn. De oprichting van het politiebureau leidt er volgens haar toe dat de Vikingrijn deels op haar terrein zal worden gerealiseerd. Voorts heeft het college de door het bouwplan te verwachten hinder en verslechtering van de verkeersveiligheid onvoldoende in de belangenafweging meegewogen, aldus [appellante].

2.13.1

Het college heeft ter zitting onweersproken gesteld dat het gemeentebestuur nog geen besluiten heeft genomen over de aanleg van het tracé van de Vikingrijn. Bij de besluitvorming omtrent de verlening van de vrijstelling voor het oprichten van het politiebureau hoefde het college dan ook niet rekening te houden met deze toekomstige ontwikkeling. Indien het gemeentebestuur kiest voor een tracé dat deels op het perceel van [appellante] is voorzien, is een herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk omdat het bestemmingsplan alleen in het bestaande tracé voorziet. Zoals de voorzieningenrechter met juistheid heeft overwogen, kan [appellante] haar bezwaren tegen een zodanige herziening in die procedure naar voren brengen.

Zoals overwogen in 2.8.1, is door het in gebruik nemen van het politiebureau enige hinder voor de omgeving te verwachten. In hetgeen [appellante] in beroep heeft aangevoerd, heeft de voorzieningenrechter echter terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het bouwplan zodanige hinder tot gevolg zal hebben dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot het verlenen

van vrijstelling. Hierbij heeft de voorzieningenrechter terecht in aanmerking genomen dat het ommuurde parkeerterrein vanaf de Burgemeester Middelweerdbaan zal worden ontsloten en het aannemelijk is dat hinder door het gebruik van sirenes minder vaak zal voorkomen dan [appellante] vreest omdat de politieauto's veelal op surveillance zijn als ze worden opgeroepen en dan niet vanaf het politiebureau uitrukken. Bovendien heeft vergunninghouder ter zitting toegelicht dat sirenes volgens een vastgesteld protocol pas op de openbare weg gebruikt mogen worden. Omdat dienstauto's worden geparkeerd op het bij het politiebureau behorende ommuurde parkeerterrein bestaat evenmin aanleiding aan te nemen dat [appellante] 's-nachts geluidhinder zal ondervinden van mobilifoons. Nu het bouwplan voorziet in drie parkeerplaatsen per 100 m² brutovloeroppervlak kantoor, heeft de voorzieningenrechter voorts terecht overwogen dat onder normale omstandigheden voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein aanwezig, zodat geen parkeeroverlast is te verwachten.

Evenmin zijn aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat het college de vrijstelling had moeten weigeren uit een oogpunt van verkeersveiligheid. Niet gebleken is dat het aantal verkeersbewegingen door het bouwplan zodanig zal toenemen dat dit onaanvaardbare effecten op de verkeersveiligheid heeft. Voorts is van belang dat fietsers gebruik kunnen maken van het fietspad dat bij het politiebureau zal worden aangelegd.

Gelet op vorenstaande heeft de voorzieningenrechter terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college na afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten de gevraagde vrijstelling te verlenen. Het betoog slaagt niet.

2.14

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.15

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: P.C.M. Heinen, J.M.H.F. Teunissen

Naschrift:

Op 1 juli 2008 is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) ingetrokken en is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Bij die overgang van WRO naar Wro is voorzien in overgangsrecht. Dat overgangsrecht is opgenomen in Hoofdstuk IX van de Invoeringswet Wro. In de literatuur is al diverse malen aandacht gevraagd voor de perikelen rond dat overgangsrecht (zie: P.J.J. van Buuren,

A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, J. Robbe, Van WRO naar Wro, Den Haag: IBR 2008, o.m. op p. 244 e.v. en van dezelfde auteurs: Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2009 (7e druk), o.m. op p. 118 e.v.; A.S.D. Lijkwan, 'Overgangsrechtperikelen: oude vrijstelling ex artikel 19 lid 1 of lid 2 WRO (oud) nog bruikbaar', VGR 2009, p. 131 e.v.; C.N.J. Kortmann en J.J. Draaijer, 'Van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) naar de Wet ruimtelijke ordening (Wro); een soepele overgang?', BR 2008, p. 535 e.v.; J. Verbeek, 'Het overgangsrecht per inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening', TBR 2008, p. 511 e.v. en van dezelfde auteur: 'Van WRO naar Wro, een overzicht van overgangsrechtelijke perikelen', JBplus 2010, p. 16 e.v.).

In Afdeling 9.1 van Hoofdstuk IX van de Invoeringswet Wro is de volgende overgangsrechtelijke systematiek te vinden. Indien de rechtsfiguur uit WRO een equivalent kent in de Wro, wordt het WRO-plan of WRO-besluit gelijk gesteld met het daarmee overeenkomende plan of besluiten uit de Wro. Voorts is betreffende elk WRO-plan of WRO-besluit bepaald in welke gevallen — en een enkele maal — gedurende welke periode het recht zoals dat gold vóór 1 juli 2008 daarop van toepassing blijft. De bewuste overgangsbepalingen die aanvangen met de zinsnede 'het recht zoals dat gold vóór', zien op twee belangrijke aspecten. Ten eerste op de totstandkoming van ruimtelijke plannen en besluiten die op 1 juli 2008 nog in procedure waren en ten tweede op de (duur van) rechtsgevolgen van de ruimtelijke plannen en besluiten die o.g.v. de WRO of de daarvoor vigerende wettelijke regelingen tot stand zijn gekomen. Voor deze twee aspecten geldt een eerbiedigende werking. Dat houdt in dat lopende procedures worden afgehandeld op basis van de WRO en dat de WRO-plannen en WRO-besluiten hun WRO-rechtsgevolgen blijven behouden.

Art. 9.1.10 en 9.1.11 Invoeringswet Wro regelen het overgangsrecht voor vrijstellingsbevoegdheden ingevolge art. 19 lid 1 t/m 3 WRO. Daarbij ontbreekt een gelijkstellingsbepaling voor art. 19 lid 1 en lid 2 WRO, aangezien de Wro een daarmee overeenstemmende figuur niet kent. Voor art. 19 lid 3 WRO geldt wel een daarmee gelijkgestelde figuur, namelijk de ontheffing ex art. 3.23 Wro. Voor lopende procedures is geregeld dat verzoeken om dergelijke vrijstellingen die zijn ingediend vóór 1 juli 2008 met toepassing van de WRO worden afgehandeld. Een soortgelijk overgangsrecht is voor bouwvergunningsaanvragen opgenomen in art. 9.5.1 Invoeringswet Wro. Als zo een bouwaanvraag is ingediend vóór 1 juli 2008, dient zij afgewikkeld te worden o.g.v. de Woningwet zoals die voordien luidde. Indien een bouwaanvraag in strijd met het bestemmingsplan was, moest ingevolge art. 46 lid 3 Wonw een (impliciet) vrijstellingsverzoek worden aangenomen als bedoeld in art. 19 WRO. Sinds 1 juli 2008 wordt bij een met een bestemmingsplan strijdige bouwaanvraag aangenomen dat tevens sprake is van een verzoek om een ontheffing of een projectbesluit.

Doorgaans vallen, met het oog op het bepaalde in art. 46 lid 3 Wonw, de bouwaanvraag, het verzoek om vrijstelling of ontheffing dan wel een projectbesluit samen. Het overgangsrecht levert dan geen onduidelijkheden op. Diverse voorzieningenrechtshouders hebben evenwel geworsteld met de situatie dat een art. 19 WRO-vrijstelling was aangevraagd of verleend vóór 1 juli 2008, waarbij de onderliggende bouwaanvraag pas nadien is aangevraagd. De Arnhemse voorzieningenrechter was van oordeel dat een vóór 1 juli 2008 verleende vrijstelling ex art. 19 lid 2 WRO niet ten grondslag kon worden gelegd aan de verlening van een bouwvergunning die nadien was aangevraagd. De strijdigheid met een bestemmingsplan kan bij een bouwaanvraag, die eerst ná 1 juli 2008 is ingediend, met het oog op het gewijzigde art. 46 lid 3 Wonw, volgens die rechter uitsluitend worden opgeheven door het verlenen van een ontheffing of projectbesluit o.g.v. de (nieuwe) Wro. Daarmee had de desbetreffende vrijstelling haar werking verloren. Verder achtte de rechter het doorslaggevend dat in het overgangsrecht een vrijstelling ex art. 19 lid 1 en 2 WRO niet met een ontheffing als bedoeld in de Wro gelijk wordt gesteld, anders dan bij de vrijstellingen ingevolge art. 15, 17 en 19 lid 3 WRO, waarvoor wel een gelijkstellingsbepaling is

opgenomen. In het licht van de letterlijke tekst van het overgangsrecht vermogen wij zo'n oordeel wel begrijpen (zie: Rb. Arnhem (vzr.) 22 april 2009, BR 2009, p. 670 e.v. (m.nt. M.Y.C.L. de Wit); TBR 2009, 168 (m.nt. C.N.J. Kortmann en J.J. Draaijer); Gst. 2009, 80 (m.nt. T. Lam en P. Bodden).

De Utrechtse en Middelburgse voorzieningenrechtshouders volgden op dat punt een andere, maar evenzeer verdedigbare koers. Zij leidden uit het bepaalde in art. 9.1.10 Invoeringswet Wro en — kort gesteld — de wetsgeschiedenis af dat voor een vóór 1 juli 2008 ingediend art. 19 lid 1 of lid 2 WRO-vrijstellingsverzoek, de WRO blijft gelden. Daaraan doet dan niet af of de bouwaanvraag waarop de vrijstelling betrekking, heeft, nadien is ingediend. Aldus verliest de 'oude' vrijstelling ex art. 19 lid 1 of lid 2 WRO haar gelding of werking niet (zie Rb. Utrecht (vzr.) 17 juli 2009, LJN BJ2935 en Rb. Middelburg (vzr.) 27 augustus 2009, LJN BJ8368).

In de onderhavige Afdelingsuitspraak volgt de Afdeling de Utrechtse en Middelburgse uitspraken. Ofschoon de overgangswetgever hierover o.i. onvoldoende duidelijk is geweest, is de ter zake relevante redenering van de Afdeling, die is neergelegd in haar overwegingen onder 2.7.1 en 2.7.2, goed verdedigbaar. Van belang is ook dat de Afdeling in dit soort gevallen belanghebbenden de steun van het rechtszekerheidsbeginsel niet onthoudt.

De Afdelingsuitspraak is inmiddels 'ingehaald' door de wetgever die de benodigde duidelijkheid heeft gecreëerd. De 'reparaties' zijn bij invoering van ondermeer art. 3.6 Crisis- en Herstelwet (CHW) op 31 maart (Stb. 2010, 135) in de Invoeringswet Wro verwerkt. Aan art. 9.1.10 Invoeringswet Wro is een derde lid toegevoegd: 'Het recht zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet (Invoeringswet Wro: toev. PH/JT) blijft van toepassing ten aanzien van een aanvraag om bouwvergunning en een besluit tot verlening daarvan in overeenstemming met een verleende vrijstelling als bedoeld in het eerste lid.'

Als een art. 19 WRO-vrijstelling vóór 1 juli 2008 en de onderliggende bouwaanvraag van nadien dateert, is ook de Woningwet van toepassing zoals die toen luidde. Tegen zowel vrijstellings- als bouwvergunningsbesluit staat aldus o.g.v. art. 49 lid 5 Wonw (oud) tegelijk beroep bij de rechtbank open.

P.C.M. Heinen en J.M.H.F. Teunissen

Noot van de redactie:

Hoewel deze uitspraak eerder (in Gst. 2010, 46) is gepubliceerd met een naschrift van prof. A.G.A. Nijmeijer, heeft de redactie besloten de uitspraak nogmaals te publiceren met een naschrift van de heren Heinen en Teunissen dat zij nadien ontving, aangezien het hier om een ingewikkelde kwestie gaat die voor de bestuurspraktijk van groot belang is en dit naschrift ten opzichte van dat van de heer Nijmeijer toegevoegde waarde heeft.