

BR 2014/125: Geen passieve risicoaanvaarding in een situatie dat bloot-eigenaren niet vrijelijk over het perceel konden beschikken en daardoor voor...

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Datum: 13 augustus 2014

Magistraten: Mrs. J.A. Hagen, N.S.J. Koeman en N. Verheij Zaaknr: 201305857/1/A2

Conclusie: -

Noot: I.P.A. van Heijst^[1] Roepnaam: -

Brondocumenten: ECLI:NL:RVS:2014:3005, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13-08-2014

Wetgang:
(Art. 6.1 en 6.2 Wro)

Brondocument:
ABRvS, 13-08-2014, nr 201305857/1/A2

Essentie

Geen passieve risicoaanvaarding in een situatie dat bloot-eigenaren niet vrijelijk over het perceel konden beschikken en daardoor voorheen bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden niet tijdig hebben kunnen benutten. Bij beoordeling normaal maatschappelijk risico mede te bezien of de schade die een normale maatschappelijke ontwikkeling tot gevolg heeft voor de eigenaren onevenredig uitpakt.

Samenvatting

Uit het gemeentelijke en provinciale beleid is voldoende concreet naar voren gekomen dat in het gebied, waarin het perceel van appellanten is gelegen, op termijn veranderingen konden worden verwacht, zodat appellanten als redelijk denkende en handelende eigenaren rekening hadden moeten houden met de kans dat de planologische situatie op hun perceel in voor hen ongunstige zin zou kunnen veranderen. De rechtbank heeft appellanten echter ten onrechte tegengeworpen dat zij geen concrete pogingen hebben ondernomen om de voorheen bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden van het perceel nog te benutten. In dat verband neemt de Afdeling in aanmerking dat op het moment dat appellanten dit perceel door erfopvolging in eigendom verkregen niet te voorzien was dat de hiervoor omschreven planologische ontwikkeling zich zou voordoen, en voorts dat het perceel tot 2009 belast is geweest met een recht van erfpacht en opstal, waardoor appellanten niet vrijelijk over het perceel hebben kunnen beschikken en overigens ook feitelijk niet in staat waren om de erfpachter te verplichten om de voorheen bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden te benutten. Met betrekking tot het normaal maatschappelijk risico van appellanten overweegt de Afdeling dat naast beantwoording van de vraag of de planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, bij deze beoordeling evenzeer moet worden bezien of de schade die deze normale maatschappelijke ontwikkeling tot gevolg heeft voor appellanten onevenredig uitpakt.

Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant A], [appellant B] en [appellant C], wonend te [woonplaatsen], (hierna: [appellant] c.s.),
2. het college van burgemeester en wethouders van Pijnacker-Nootdorp, appellanten, tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 mei 2013 in zaak nr. 12/8407 in het geding tussen:

[appellant] c.s.

en

het college.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 13 januari 2012 heeft het college een verzoek van [appellant] c.s. om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluit van 12 juli 2012 heeft het college het door [appellant] c.s. daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 mei 2013 heeft de rechtbank het door [appellant] c.s. daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] c.s. en het college hoger beroep ingesteld.

[appellant] c.s. en het college hebben een verweerschrift ingediend.

(...)

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 6.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) kennen burgemeester en wethouders degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid vermelde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.
Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, is een bepaling van een bestemmingsplan een oorzaak, als bedoeld in het eerste lid.
Ingevolge artikel 6.2, eerste lid, blijft binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager.
Ingevolge artikel 6.3 betrekken burgemeester en wethouders met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade bij hun beslissing op de aanvraag in ieder geval:
 - a) de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak;
 - b) de mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken.
2. [appellant] c.s. hebben op 30 mei 1995, ieder voor een derde deel, de bloot eigendom verkregen van een perceel, sectie B, nummer 2197, nabij de [locatie], gelegen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp. Het perceel is vanaf 1 juni 1975 tot 31 mei 2009 belast geweest met een recht van erfpacht en opstal.
Op 14 juli 2008 hebben [appellant] c.s. bij het college een verzoek om een tegemoetkoming in planschade ingediend. [appellant] c.s. stellen schade te hebben geleden in de vorm van waardevermindering van het perceel. [appellant] c.s. hebben toegelicht dat op het perceel het bestemmingsplan "Buitengebied", vastgesteld op 27 november 1975, van toepassing was en de op het perceel bevindende gronden volgens de bestemming "agrarische doeleinden, klasse D" waren bestemd voor agrarische bedrijven met daarbij benodigde bedrijfsgebouwen, (twee) dienstwoningen en andere bouwwerken. Echter, door inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Groenzone Berkel-Pijnacker", vastgesteld op 23 februari 2006, is aan het perceel

de bestemming “weide” toegekend en zijn hierdoor in beginsel geen bouwwerken meer toegestaan, zou slechts onder beperkte en strenge voorwaarden de (aan)bouw van kassen nog zijn toegestaan en is de mogelijkheid van bewoning uitgesloten, aldus [appellant] c.s. Het is volgens [appellant] c.s. evident dat bij een eventuele verkoop de koopsom veel lager zal uitvallen, voor zover het perceel überhaupt nog verkocht kan worden. Tevens hebben [appellant] c.s. een taxatierapport van Vollebregt-Barten, gevestigd te Honselersdijk, overgelegd waarin de schade als gevolg van waardevermindering van het perceel is begroot op € 295.680,00.

Het hoger beroep van [appellant] c.s.

3. Het betoog van [appellant] c.s. dat de rechtbank een onjuiste toetsingsmaatstaf heeft gebruikt, faalt. Anders dan [appellant] c.s. aanvoeren, blijkt uit de bestreden overweging dat de rechtbank heeft getoetst of uit de Structuurvisie Pijnacker van oktober 2001 (hierna: de structuurvisie) en het Streekplan Zuid-Holland West van 19 februari 2003 (hierna: het streekplan) voldoende concreet naar voren komt dat het planologische regime voor het perceel in voor [appellant] c.s. nadelige zin zou veranderen.
4. [appellant] c.s. betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit de structuurvisie en het streekplan voldoende concreet was af te leiden dat het planologische regime gewijzigd zou worden en op basis daarvan voor [appellant] c.s. voorzienbaar was dat de bouw- en gebruiksmogelijkheden op het perceel zouden komen te vervallen. Voorts betogen [appellant] c.s. dat de rechtbank hen ten onrechte niet heeft gevolgd in het betoog dat zij niet in staat zijn geweest om de ruimere bouw- en gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan “Buitengebied” te benutten. Ook betogen [appellant] c.s. dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de omstandigheid dat de erfpachter geen concrete pogingen heeft ondernomen om voormelde bouw- en gebruiksmogelijkheden te benutten in de risicosfeer van [appellant] c.s. ligt en de ontstane planschade dan ook voor hun rekening dient te blijven.

In dit kader voeren [appellant] c.s. aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat een structuurvisie een onvoldoende basis vormt voor het aannemen van voorzienbaarheid, waarbij [appellant] c.s. wijzen op de uitspraak van de Afdeling van 23 april 2008 in zaak nr. 200705658/1. Voorts voeren [appellant] c.s. aan dat de rechtbank ten onrechte niet bij haar toetsing heeft betrokken dat de uitwerking van de structuurvisie en het streekplan in het bestemmingsplan “Groenzone Berkel-Pijnacker” er niet toe heeft geleid dat alle bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden in de directe omgeving van het perceel zijn vervallen. Zo is op de noordwestelijk gelegen percelen de agrarische bestemming gehandhaafd en zijn de bouw- en gebruiksmogelijkheden behouden gebleven en is op de belendende percelen niet de bestemming “weide” komen te rusten. Dit staat volgens [appellant] c.s. evident aan het aannemen van voorzienbaarheid in de weg. Voor zover de bij de structuurvisie en het streekplan gevoegde kaarten in dit verband van belang kunnen worden geacht, merken [appellant] c.s. op dat hieruit niet eenduidig valt af te leiden dat het perceel niet in een glastuinbouwconcentratiegebied is gelegen. Dit behoefde overigens ook niet te worden verwacht, nu het perceel is omringd met percelen met glastuinbouw, aldus [appellant] c.s.

[appellant] c.s. voeren verder aan dat zij niet vrijelijk over het perceel hebben kunnen beschikken, omdat het perceel in erfpacht was uitgegeven. Dat, zoals de rechtbank heeft overwogen, vrijwillig is besloten tot het belasten van het perceel met een recht van erfpacht en opstal, kan aan hen niet worden tegengeworpen, nu hun grootmoeder destijds dit met de erfpachter is overeengekomen. Deze omstandigheid is volgens [appellant] c.s. bovendien, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2011 in zaak nr. 201005916/1/H2, niet relevant. Verder wijzen [appellant] c.s. er op dat bloot eigenaren nagenoeg geen mogelijkheden hebben om de erfpachter ergens toe te verplichten, zodat dit niet voor hun risico dient te komen. Daarbij volgt volgens [appellant] c.s. uit voormelde uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2011 dat aan bloot eigenaren hoe dan ook niet mag worden tegengeworpen dat geen concrete pogingen zijn ondernomen om de voorheen bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden te benutten.

- 4.1 Het college heeft bij besluit van 13 januari 2012 het verzoek van [appellant] c.s. om een tegemoetkoming in planschade – in afwijking van een advies van de Stichting Advies Onroerende Zaken van juli 2011 – afgewezen en daaraan ten grondslag gelegd dat [appellant] c.s. vanaf 2001 er rekening mee dienden te

houden dat de mogelijkheid tot nieuwvestiging van een glastuinbouwbedrijf zou komen te vervallen. Het college heeft daarbij gewezen op – onder meer – de structuurvisie en het streekplan en het standpunt ingenomen dat daaruit blijkt dat sinds 1997 het beleid erop is gericht om nieuwvestiging van glastuinbouw buiten de aangewezen concentratiegebieden te voorkomen en vanaf 2000 beleid is ontwikkeld om bestaande solitaire vestigingen buiten die gebieden actief te saneren. Het college heeft de afwijzing van voormeld verzoek bij besluit van 12 juli 2012 gehandhaafd en daarbij voor de motivering verwezen naar het advies van de commissie behandeling bezwaarschriften van 25 mei 2012.

- 4.2** Voor de beantwoording van de vraag of [appellant] c.s. het risico dat de onder het oude planologische regime bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden zouden kunnen vervallen, passief hebben aanvaard, is van belang of de voortekenen van de nadelige planologische wijziging reeds enige tijd zichtbaar waren. Daartoe is volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (bijvoorbeeld uitspraak van 28 augustus 2013 in zaak nr. 201209218/1/A2) voldoende dat, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, aanleiding bestond rekening te houden met de kans dat de planologische situatie op het desbetreffende perceel zou gaan veranderen in een voor hem ongunstige zin. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Passieve risicoaanvaarding doet zich slechts voor, indien de planschade voorzienbaar is en in het verleden geen stappen zijn ondernomen tot realisering van de bouw- en gebruiksmogelijkheden die onder het nieuwe planologische regime zijn vervallen.
- 4.3** In de structuurvisie is, op pagina 26 onder het kopje “Vergroening Oude Leede en Katwijkerlaan”, vermeld dat in verband met het doel om binnen een waterhuishoudkundige eenheid eenzelfde waterkwaliteit te realiseren verspreide glastuinbouw in respectievelijk natuurgebied en recreatiegebied ongewenst is. Verdere ontwikkeling van deze verspreide glastuinbouw zal niet plaatsvinden. In de loop van de tijd zal het glas naar verwachting plaatsmaken voor een groene invulling. Verder is, op pagina 65 en 66 onder het kopje “Glastuinbouw”, vermeld dat de glastuinbouw onderdeel uitmaakt van de Pijnackerse identiteit en er binnen Pijnacker ruimte zal blijven bestaan voor glastuinbouw. Deze glastuinbouw wordt geconcentreerd in concentratiegebieden. Buiten deze concentratiegebieden zal de glastuinbouw op termijn worden afgebouwd. Dit laatste speelt met name rondom de bebouwde kom van Pijnacker (na 2015) en de oude linten. Door het aanwijzen van concentratiegebieden wordt ruimte gegeven aan een duurzame ontwikkeling van deze sector binnen de gemeente. De glastuinbouw die nu nog aanwezig is op andere locaties zal op (middel)lange termijn plaats moeten maken voor andere functies, zoals stadspark, woningbouw en bedrijvigheid. In het streekplan is, in paragraaf 3.5 onder het kopje “Glastuinbouw”, vermeld dat de B-driehoek (streekplan Rijnmond), de Zuidplaspolder (streekplan Zuid-Holland Oost) en het Westland (streekplan Zuid-Holland West) één ruimtelijk patroon vormen dat de glas-as wordt genoemd. Voor een overzicht van de glastuinbouwconcentratiegebieden wordt verwezen naar kaart 13. Met name voor deze glas-as streeft de provincie naar het verbeteren van de ruimtelijke en waterhuishoudkundige kwaliteit. Bestaande duurzame of duurzaam te maken glastuinbouwgebieden buiten de glas-as, zoals rond Rijnsburg, blijven in het streekplan gehandhaafd. Voor niet-duurzame glastuinbouwgebieden en verspreid glas wordt ingezet op transformatie naar andere bestemmingen. De provincie zal de vestiging van nieuw glas op plaatsen waar dat ongewenst is, tegengaan. Wanneer daarvoor in bestemmingsplannen ruimte bestaat, zal de provincie aan gemeenten vragen deze ruimte te schrappen.
- 4.4** Uit de structuurvisie blijkt dat de gemeente er naar streeft de glastuinbouw te concentreren in concentratiegebieden, dat zij verspreide glastuinbouw ongewenst acht en een verdere ontwikkeling hiervan niet zal toestaan. De gemeente zal de buiten de concentratiegebieden gelegen glastuinbouw op termijn afbouwen en plaats laten maken voor andere functies. Verder staat ook de provincie het beleid voor om duurzame glastuinbouwgebieden te handhaven en verspreid glas en niet-duurzame glastuinbouwgebieden te transformeren naar andere bestemmingen. Op de bij het streekplan gevoegde kaart 13 “Glastuinbouw” is met een donkerrode kleur weergegeven welke gebieden de provincie als duurzaam glastuinbouwgebied heeft aangemerkt. Het perceel van [appellant] c.s. noch de belendende percelen zijn donkerrood ingekleurd. De provincie heeft deze percelen dan ook niet als duurzaam glastuinbouwgebied bestempeld. Voorts blijkt

uit deze kaart dat voormelde percelen deels vallen onder een "glas te transformeren"-gebied, hetgeen betekent dat deze op termijn een transformatie naar een andere bestemming kunnen verwachten. Aangezien het perceel van [appellant] c.s. niet binnen een duurzaam glastuinbouwgebied is gelegen en uit het gemeentelijke en provinciale beleid voldoende concreet naar voren komt dat in een dergelijk gebied op termijn veranderingen kunnen worden verwacht in die zin dat verdere ontwikkeling van de aanwezige glastuinbouw niet zal plaatsvinden en dat deze zal worden afgebouwd en zal worden getransformeerd naar andere functies, dienden [appellant] c.s., als redelijk denkende en handelende eigenaren, rekening te houden met de kans dat de planologische situatie op het perceel in voor hen ongunstige zin zou kunnen veranderen.

In zoverre faalt het betoog.

- 4.5** [appellant] c.s. betogen echter terecht dat de rechtbank hen ten onrechte heeft tegengeworpen dat zij geen concrete pogingen hebben ondernomen om de voorheen onder het bestemmingsplan "Buitengebied" bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden te benutten. In dat verband neemt de Afdeling in aanmerking dat [appellant] c.s. op 30 mei 1995, ieder voor een derde deel, door erfopvolging eigenaren zijn geworden van het perceel. Op het moment dat [appellant] c.s. dit perceel in eigendom verkregen, was niet te voorzien dat de hiervoor omschreven planologische ontwikkeling zich zou voordoen. Nu het perceel voorts, tot de opzegging van de overeenkomst door de erfpachter op 31 mei 2009, belast is geweest met een recht van erfpacht en opstal, brengt Mdit met zich dat [appellant] c.s. in ieder geval tot inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Groenzone Berkel-Pijnacker" niet vrijelijk over het perceel hebben kunnen beschikken. Evenmin waren [appellant] c.s. feitelijk in staat om de erfpachter te verplichten om van de onder het bestemmingsplan "Buitengebied" bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden gebruik te maken om aldus te voorkomen dat er planschade zou ontstaan. Dit behoort, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet te worden aangemerkt als behorend tot de risicosfeer van [appellant] c.s. Gelet op het voorgaande en artikel 6.3, aanhef en onder b, van de Wro in aanmerking genomen, heeft het college in het besluit van 12 juli 2012 ten onrechte het standpunt gehandhaafd dat [appellant] c.s. het risico dat de bouw- en gebruiksmogelijkheden onder het bestemmingsplan "Buitengebied" zouden komen te vervallen, passief hebben aanvaard.

Het betoog slaagt in zoverre.

Het hoger beroep van het college

- 5.** Het college betoogt dat de rechtbank het aan haar voorgelegde geschil ten onrechte heeft beperkt tot de toetsing of de schade ten laste van [appellant] c.s. moet blijven op de grond dat zij het risico dat de bouw- en gebruiksmogelijkheden onder het bestemmingsplan "Buitengebied" zouden kunnen vervallen, passief hebben aanvaard. Onder verwijzing naar de inhoud van het besluit van 12 juli 2012 voert het college aan dat de afwijzing van het verzoek van [appellant] c.s. om een tegemoetkoming in planschade niet uitsluitend op passieve risicoaanvaarding is gebaseerd, maar ook op het normale maatschappelijke risico.
- 5.1** Het college heeft zich in het besluit van 12 juli 2012 op het standpunt gesteld dat passieve risicoaanvaarding en het normale maatschappelijke risico in elkaars verlengde liggen. Sinds 1997 is er een beleidsmatig en breed gedragen ontwikkeling om de glastuinbouw te concentreren en verspreide glastuinbouw tegen te gaan. Ook al is deze ontwikkeling niet toegespitst op het perceel van [appellant] c.s., is dit een maatschappelijke ontwikkeling waar [appellant] c.s. rekening mee hadden kunnen houden. Het voorgaande in aanmerking genomen, betoogt het college terecht dat de rechtbank het geschil ten onrechte heeft beperkt tot de toetsing, zoals hiervoor weergegeven onder 5.
- 5.2** Artikel 6.1, eerste lid, van de Wro heeft, anders dan artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, geen betrekking op een vergoeding van schade, maar op een tegemoetkoming in de schade. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 september 2012 in zaak nr. 201113115/1/T1/A2), moet de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling, als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro, tot het normale maatschappelijke risico behoort, worden beantwoord met

inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd, waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden, in die zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

5.3 Ter zitting bij de Afdeling heeft het college toegelicht dat het bestemmingsplan “Groenzone Berkel-Pijnacker” aansluit bij een brede en algemeen maatschappelijke ontwikkeling, inhoudende dat nieuw op te richten glastuinbouw alleen mag plaatsvinden in de daartoe aangewezen concentratiegebieden. Voor zover het college daarmee heeft beoogd te betogen dat de gevolgen van deze gestelde maatschappelijke ontwikkeling volledig onder het normale maatschappelijke risico vallen, is het besluit van 12 juli 2012 niet genomen in lijn met het hiervoor onder 5.2 weergegeven beoordelingskader. Uit dat beoordelingskader volgt dat het college, naast beantwoording van de vraag of de planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, bij deze beoordeling evenzeer is gehouden te bezien of de schade die deze normale maatschappelijke ontwikkeling tot gevolg heeft, voor [appellant] c.s. onevenredig uitpakt. In aanmerking genomen dat [appellant] c.s. bij het verzoek om een tegemoetkoming in planschade een taxatierapport van Vollebregt-Barten hebben overgelegd waaruit volgt dat inwerkingtreding van het bestemmingsplan “Groenzone Berkel-Pijnacker” een waardedaling van het perceel van 70% tot gevolg heeft gehad, moet het college alsnog laten onderzoeken in hoeverre de schade die [appellant] c.s. lijden tot het normale maatschappelijke risico behoort. Daarbij dient het college voorts, aangezien dit – naar het heeft gesteld in het besluit van 12 juli 2012 – nog niet heeft plaatsgevonden, te laten onderzoeken wat de werkelijke omvang van de schade van [appellant] c.s. is. In dit verband moet worden bezien in hoeverre het feit dat [appellant] c.s. jaarlijks een vaste canon van de erfpachter hebben uitbetaald gekregen, leidt tot een beperking van de schadeomvang. Bij het onderzoek naar de werkelijke omvang van de schade van [appellant] c.s. en de te beantwoorden vraag of en in hoeverre die schade tot het normale maatschappelijke risico behoort, ligt het in de rede dat het college zich door een deskundige laat adviseren.

Conclusie

6. De hoger beroepen van [appellant] c.s. en het college zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het door [appellant] c.s. ingestelde beroep tegen het besluit van 12 juli 2012 alsnog gegrond verklaren en dat besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) vernietigen. Het college dient, rekening houdend met de overwegingen van deze uitspraak, opnieuw op het door [appellant] c.s. tegen het besluit van 13 januari 2012 gemaakte bezwaar te beslissen, waartoe het een nader deskundigenadvies dient in te winnen. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil bestaat aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.
7. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 mei 2013 in zaak nr. 12/8407;

- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Pijnacker-Nootdorp van 12 juli 2012, kenmerk 12UIT08090;
- V. bepaalt dat tegen het door het college van burgemeester en wethouders van Pijnacker-Nootdorp nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Pijnacker-Nootdorp tot vergoeding van bij [appellant A], [appellant B] en [appellant C] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
(Enz., enz., red.)

Noot

Auteur: I.P.A. van Heijst^[1]

1. Bovenstaande (tussen)uitspraak van de Afdeling is om twee redenen interessant om reeds van een noot te voorzien: de uitspraak bevat opmerkelijke overwegingen van de Afdeling voor het aannemen van zogenoemde passieve risicoaanvaarding, en is één van de eerste uitspraken waarin het normaal maatschappelijk risico wordt beoordeeld in een geval van directe planschade.
2. De casus ziet op een klassiek geval, waarin de beoordeling van passieve risicoaanvaarding aan de orde is: van een agrarisch perceel werd de (sinds 1975) vigerende agrarische bestemming gewijzigd, waarbij (nagenoeg) alle voorheen bestaande ruime bebouwingsmogelijkheden zijn geschrapt. Feitelijk was hierdoor de vestiging van een glastuinbouwbedrijf op de betrokken gronden niet meer mogelijk, en resteerde een bestemming “weide” zonder relevante bebouwingsmogelijkheden. De door de eigenaren van het perceel ingeschakelde taxateur had de waardevermindering als gevolg van deze bestemmingswijziging begroot op bijna € 300.000,-, zijnde plm. 70% van de waarde van het perceel in de oude planologische situatie.
3. De gemeente had – in navolging van het advies van haar planschadecommissie – het verzoek om planschadevergoeding van de eigenaren afgewezen omdat de eigenaren het risico van de bestemmingswijziging “passief” zouden hebben aanvaard, en overigens de bestemmingswijziging geacht zou moeten worden te behoren tot het normaal maatschappelijk risico van de eigenaren. De gemeente had dit besluit in bezwaar gehandhaafd, en de rechtbank had het beroep daartegen van de eigenaren ongegrond verklaard.
4. Zowel de eigenaren als de gemeente tekenden hoger beroep aan. De eigenaren bestreden dat aan hen kon worden tegengeworpen dat zij het risico van de nadelige bestemmingswijziging van hun gronden (“passief”) hadden aanvaard; de gemeente vond dat de rechtbank ten onrechte niet tevens had beoordeeld of de schade ook op grond van het normaal maatschappelijk risico van de eigenaren voor hun rekening dient te blijven.
5. Of in dit geval sprake was van passieve risicoaanvaarding beoordeelt de Afdeling op de gebruikelijke wijze in 3 stappen: was de bestemmingswijziging voor de eigenaren redelijkerwijs op enig moment voorzienbaar; zo ja, hadden zij vanaf dat moment de bouw- en gebruiksmogelijkheden volgens de “oude” bestemming redelijkerwijs nog kunnen benutten; en zo ja, hebben zij toen ook (voldoende) concrete stappen ondernomen om die mogelijkheden daadwerkelijk te benutten.
Volgens de Afdeling was de bestemmingswijziging (in het nieuwe bestemmingsplan van 2006) op grond van een gemeentelijke structuurvisie uit 2001 en het provinciaal streekplan uit 2003 voor de eigenaren al geruime tijd voorzienbaar, en was er in beginsel ook voldoende tijd geweest om de mogelijkheden van het oude bestemmingsplan alsnog te benutten. Daarmee resteerde de vraag of de eigenaren in die beschikbare periode voldoende concrete stappen hadden ondernomen om die mogelijkheden nog te benutten.
6. De eigenaren betoogden dat zij in die periode geen concrete stappen hadden kunnen nemen omdat zij toen

niet vrijelijk over het betrokken perceel konden beschikken vanwege het feit dat zij in die periode slechts bloot-eigenaren van het perceel waren: zij waren weliswaar al in 1995 door erfopvolging eigenaren van het perceel geworden, maar het perceel was toen al in erfpacht bij een derde en dit erfpachtrecht kon uiteindelijk pas in 2009 beëindigd worden.

Dát aan bloot-eigenaren niet kan worden tegengeworpen dat zij bouw- en gebruiksmogelijkheden niet hebben benut, had de Afdeling al eens eerder uitgemaakt (ABRvS 9 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ7174 (Voorst)). Opmerkelijk is dat de Afdeling in de onderhavige zaak deze omstandigheid alleen kennelijk niet voldoende acht en mede van belang acht dat “op het moment dat zij het perceel in eigendom verkregen” (in 1995) de bestemmingswijziging nog niet was te voorzien. Waarom de Afdeling dit van belang acht blijkt niet uit de uitspraak. Verzoekers hadden immers ook indien de bestemmingswijziging al eerder voorzienbaar was geweest de oude bouw- en gebruiksmogelijkheden toch niet kunnen benutten vanwege het geldende erfpachtrecht.

7. Het in aanmerking nemen van voorzienbaarheid op het moment van eigendomsverkrijging door erfopvolging wijkt overigens ook af van de lijn van de Afdeling bij de beoordeling van de voorzienbaarheid in de zin van actieve risicoaanvaarding; in die gevallen moet de voorzienbaarheid in geval van erfopvolging volgens de Afdeling immers niet worden beoordeeld per de datum waarop de erfgenamen eigenaar van het betreffende onroerend goed zijn geworden, maar per de datum waarop de erflater dat onroerend goed heeft gekocht (ABRvS 26 september 2001, *BR* 2002, 513 (Noordenveld) en ABRvS 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9702 (Sint Oedenrode)).

8. De gemeente was voor de afwijzing van het verzoek om planschadevergoeding ook nog voor het anker van het “normaal maatschappelijk risico” gaan liggen, omdat naar haar oordeel de bestemmingswijziging aansloot bij een brede en algemeen maatschappelijke ontwikkeling om nieuwe glastuinbouwbedrijven uitsluitend nog toe te staan in daartoe aangewezen concentratiegebieden (en daarmee niet meer op onder meer het perceel van verzoekers).

De Afdeling wijst er nog eens op dat bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico niet alleen van belang is of een planologische ontwikkeling beschouwd kan worden als een normale maatschappelijke ontwikkeling, in die zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Nadrukkelijk óók van belang zijn onder meer de aard en omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel (zie eerder onder meer ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:381 (Oss) en ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2009 (Bodegraven)).

Nu de gemeente de omvang van dit nadeel in het geheel niet had beoordeeld, had zij ten onrechte niet in haar overwegingen betrokken de vraag of de in beginsel normale maatschappelijke ontwikkeling juist voor verzoekers onevenredig uitpakt. Een aanwijzing dat hiervan wel eens sprake kon zijn vond de Afdeling in het door verzoekers overgelegde taxatierapport, waarin sprake was van een waardedaling van het betrokken perceel van maar liefst 70%.

9. De gemeente zal alsnog de omvang van de schade moeten (laten) bepalen, waarbij de Afdeling alvast meegeeft dat in dat verband ook moet worden gezien in hoeverre het feit dat verzoekers (tot 2009) jaarlijks een vaste canon van de erfpachter hebben uitbetaald gekregen, leidt tot een beperking van de schadeomvang.

Vervolgens zal de gemeente dan opnieuw moeten bezien of de omvang van de schade aanleiding is om die schade niet geheel wegens normaal maatschappelijk risico voor rekening van verzoekers te laten. Nu het hier een geval van directe planschade betreft is daarbij het wettelijk minimumforfait ex artikel 6.2 lid 2 Wro (2% van de waarde van het perceel in de oude planologische situatie) niet van toepassing, en zal de gemeente dus vrij zijn om de omvang van de eventuele korting wegens normaal maatschappelijk risico vast te stellen. Wordt vervolgd dus!

Voetnoten

[1.] Mr. I.P.A. van Heijst is advocaat bij 't Regthuys te Rozendaal, Gld. Hij treedt regelmatig op als voorzitter van schadecommissies in planschade-, nadeelcompensatie- en onteigeningszaken.

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Kluwer B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden.

Dit document is gegenereerd op 27-01-2015. Kijk voor meer informatie over de diensten van Kluwer op www.kluwer.nl