

ABRvS, 16-12-2009, nr. 200903710/1/H2: planschade Sevenum

ABRvS 16-12-2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK6700, m.nt. I.P.A. van Heijst (planschade Sevenum)

Essentie

Wanneer mag het bestuursorgaan afwijken van het advies van haar 'vaste' planschadebeoordelingscommissie en kan de voorzienbaarheid van planschade ten tijde van de aankoop van een woning komen te vervallen door latere bestemmingswijzigingen? Nader advies, voorzienbaarheid.

Uitspraak

(...)

Overwegingen

2.1

Ingevolge artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), zoals dit luidde ten tijde hier van belang en voor zover hier van belang, kent het college van burgemeester en wethouders, voor zover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van een besluit omtrent vrijstelling, als bedoeld in artikel 19, schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

2.2

Bij de beoordeling van een verzoek om planschadevergoeding dient te worden bezien of sprake is van een wijziging van het planologische regime waardoor een belanghebbende in een nadeliger positie is komen te verkeren, ten gevolge waarvan hij schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient een vergelijking te worden gemaakt tussen de beweerdelijk schadeveroorzakende planologische maatregel en het voordien geldende planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, doch hetgeen op grond van deze regimes maximaal kan, onderscheidenlijk kon worden gerealiseerd, ongeacht de vraag of verwezenlijking daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

2.3

[appellant] heeft op 6 augustus 1981 gekocht en op 28 mei 1982 in eigendom verworven het perceel

met woning en opstallen aan de [locatie 1] te [plaats]. Hij heeft verzocht om vergoeding van planschade in de vorm van waardevermindering ten gevolge van de met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de WRO door het college bij besluit van 30 mei 2006 verleende vrijstelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied 1998', met toepassing waarvan bouwvergunning is verleend voor de uitbreiding van de glasopstand op het perceel gelegen aan de [locatie 2] van 18 000 m² naar 29 300 m² met een hoogte van 6,68 meter.

2.3.1

Het college heeft, uitvoering gevend aan de Procedureregeling Planschadevergoeding 2005, het verzoek ter advisering voorgelegd aan Tonnaer adviseurs in omgevingsrecht BV (hierna: Tonnaer). Deze heeft in een advies van 20 augustus 2007 op basis van een planologische vergelijking en een door een taxateur uitgevoerde taxatie gesteld dat het perceel [locatie 1] als gevolg van de met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de WRO verleende vrijstelling € 30 000 in waarde is gedaald. Volgens Tonnaer kon [appellant] ten tijde van de verwerving van het perceel in juli 1982 niet voorzien dat het glasoppervlak op het perceel [locatie 2] zou worden uitgebreid, zodat de schade als gevolg daarvan redelijkerwijs niet voor zijn rekening dient te komen. Tonnaer heeft daarom geadviseerd om een bedrag van € 30 000, te vermeerderen met de wettelijke rente, als planschadevergoeding uit te keren.

Het college heeft het verzoek van [appellant] tevens voorgelegd aan de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ) met het verzoek uitsluitend in te gaan op de voorzienbaarheid. In een advies van 27 december 2007 heeft de SAOZ geoordeeld dat de planologische mutatie voor [appellant] voorzienbaar was. Aan dat oordeel is ten grondslag gelegd dat hetgeen op grond van de met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de WRO verleende vrijstelling kan worden gerealiseerd ook reeds grotendeels mogelijk was op grond van het bepaalde in achtereenvolgens het 'Uitbreidingsplan in Hoofdzaken', het 'Algemeen Bestemmingsplan' en het bestemmingsplan 'Buitengebied 1998'. Het college heeft het advies van de SAOZ ten grondslag gelegd aan de in bezwaar gehandhaafde afwijzing van het planschadeverzoek.

2.4

In hoger beroep is uitsluitend nog in geschil of de planologische wijziging die voor [appellant] aanleiding was een planschadeverzoek in te dienen voorzienbaar was en of het college aan het oordeel dat dit het geval was het advies van de SAOZ van 27 december 2007 ten grondslag heeft mogen leggen.

2.5

[appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college er in is geslaagd deugdelijk te motiveren om welke reden van het door Tonnaer uitgebrachte advies is afgeweken. Volgens [appellant] heeft het college steeds volstaan met het aanvoeren dat twijfel bestond over het advies van Tonnaer, zonder ooit inhoudelijk duidelijk te maken waarom dat advies niet kon worden gevolgd. [appellant] stelt nimmer op de hoogte te zijn gesteld van het door Tonnaer op 24 mei 2007 uitgebrachte conceptadvies en het verzoek van het college om een nadere toelichting daarop. Voorts stelt hij na het definitieve advies niet op de hoogte te zijn gesteld van de noodzaak om een zogenoemde second opinion te vragen aan de SAOZ.

2.5.1

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 4 februari 2009 in zaak nr. 200801775/1) staat het een bestuursorgaan vrij om, op grond van een nader advies, van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies af te wijken, doch in dat geval rust op het bestuursorgaan wel de plicht om, naast het in de gelegenheid stellen van betrokkene om een reactie te geven op het nader advies, deugdelijk te motiveren om welke reden van dat advies wordt afgeweken. Anders dan [appellant] betoogt, is het college daarin geslaagd. Daarbij is van belang dat het college bij e-mail van 30 mei 2007 twijfel heeft geuit over de juistheid van het conceptadvies van Tonnaer van 24 mei 2007 voor wat betreft het daarin gegeven oordeel over de voorzienbaarheid. Tonnaer heeft zich in antwoord daarop op het standpunt gesteld dat met de voorzienbaarheid geen rekening hoefde te worden gehouden en in het definitieve advies van 20 augustus 2007 het eerdere oordeel gehandhaafd. Voor het college was dat, gelet op de reactie op het conceptadvies, aanleiding om op dit punt nader advies te vragen aan de SAOZ. Uit het advies van de SAOZ van 27 december 2007 kan worden afgeleid dat het college terecht twijfel had bij de juistheid van het oordeel van Tonnaer met betrekking tot de voorzienbaarheid. Volgens het in beroep bestreden besluit was dit reden om van het advies van Tonnaer af te wijken. Daarmee heeft het college naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd waarom van het eerdere advies is afgeweken. Dat [appellant] noch van het conceptadvies van 24 mei 2007 noch van de reactie daarop van het college op de hoogte is gesteld is, gelet op genoemde jurisprudentie, in dit verband niet van belang. Het betoog faalt.

2.5.2

Het ter zitting bij de Afdeling door [appellant] gevoerde betoog dat Tonnaer niet in de gelegenheid is gesteld op het advies van de SAOZ te reageren mist feitelijke grondslag. Uit het dossier blijkt dat Tonnaer, net als [appellant], daartoe bij brief van 7 januari 2008 in de gelegenheid is gesteld.

2.6

[appellant] betoogt verder dat de rechtbank, door te overwegen dat hij de uitbreiding van glastuinbouw op het perceel [locatie 2] op het moment van aankoop van het perceel had kunnen voorzien, er aan voorbij gaat dat sprake is van een onderbroken keten van voorzienbaarheid, nu na de aankoop van het perceel [locatie 1] met het bestemmingsplan 'Buitengebied 1998' een voor hem gunstiger planologisch regime in werking is getreden dat niet voorzag in de uitbreiding van het glasoppervlak op het perceel [locatie 2].

2.6.1

Ten tijde van de aankoop van het perceel [locatie 1] door [appellant] gold het bestemmingsplan 'Uitbreidingsplan in Hoofdzaken' dat aan het perceel [locatie 2] de bestemming 'Agrarische doeleinden' toekende. Op deze gronden was ingevolge artikel d, eerste lid, aanhef en onder b, van de planvoorschriften de oprichting van een tuinbouwbedrijf toegestaan. Anders dan [appellant] ter zitting bij de Afdeling heeft betoogd, bieden de planvoorschriften geen grond voor het oordeel dat kassenbouw op deze gronden niet is toegestaan. De oppervlakte van de op te richten bebouwing diende ingevolge het derde lid, aanhef en onder a, minimaal 0,5 hectare te bedragen. Nu in de planvoorschriften niets was bepaald over de maximale oppervlakte en hoogte van de op te richten bebouwing ten behoeve van tuinbouwbedrijven, moet worden geoordeeld dat ten tijde van de aankoop van het perceel [locatie 1], voorzienbaar was dat op het perceel [locatie 2] een glasopstand tot 29 300 m² met een hoogte van 6,68 meter kon worden gerealiseerd. Dat nadien het planologisch regime meermalen is gewijzigd, al dan niet

in voor [appellant] gunstige zin, maakt dat niet anders, nu in het geval van aanvaarding van de bouwmogelijkheden van het geldende plan alleen de planologische situatie op de datum van aankoop van belang is. Het college heeft dan ook, naar de rechtbank terecht heeft overwogen, de schade redelijkerwijze ten laste van [appellant] kunnen laten. Het betoog faalt.

Noot

Auteur: I.P.A. van Heijst

Noot

1

Bovenstaande uitspraak over een aanvraag om planschadevergoeding verdient aandacht door de overwegingen van de ABRvS over twee onderwerpen: wanneer mag het bestuursorgaan afwijken van het advies van haar 'vaste' planschadebeoordelingscommissie en kan de voorzienbaarheid van planschade ten tijde van de aankoop van een woning komen te vervallen door latere bestemmingswijzigingen?

2

Deze uitspraak is nog gewezen onder vigeur van de oude wettelijke planschaderegeling ex art. 49 WRO. Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS was een bestuursorgaan verplicht om naar aanleiding van een verzoek om planschadevergoeding advies te vragen aan een of meer onafhankelijke deskundigen (de planschadebeoordelingscommissie), tenzij een verzoek kennelijk niet ontvankelijk of ongegrond was. In veel gemeenten was deze verplichting nader uitgewerkt in een gemeentelijke planschadeverordening. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wro/Bro is in art. 6.1.3.3. Bro bepaald dat een gemeente een verordening over de aanwijzing en werkwijze van een adviseur dient vast te stellen.

3

De ABRvS stelt in de uitspraak voorop dat het een bestuursorgaan vrijstaat om op grond van een nader advies af te wijken van een advies van haar 'vaste' planschadebeoordelingscommissie, mits het bestuursorgaan daarbij voldoet aan twee voorwaarden: het bestuursorgaan moet de aanvrager in de gelegenheid stellen om een reactie te geven op het nader advies en het bestuursorgaan moet in haar beslissing op de aanvraag deugdelijk motiveren waarom zij van het advies van haar planschadebeoordelingscommissie afwijkt.

4

In dit geval stond vast dat de aanvrager in de gelegenheid was gesteld om op het nader advies te reageren, waarmee het bestuursorgaan (in casu B&W) aan de eerste voorwaarde had voldaan. Voor wat betreft het aanvragen van een nader advies gold dat het college blijkens haar beslissing op de aanvraag om schadevergoeding hiertoe was overgegaan, omdat zij twijfelde aan de juistheid van het

advies van haar planschadebeoordelingscommissie ten aanzien van de voorzienbaarheid van de planschade. Volgens de ABRvS heeft het college voldoende gemotiveerd waarom zij van dat advies is afgeweken doordat zij (a) reeds naar aanleiding van het conceptadvies van de planschadebeoordelingscommissie twijfel had geuit over het daarin opgenomen oordeel over de voorzienbaarheid van de planschade en (b) uit het gevraagde nader advies kon afleiden dat die twijfel terecht was geweest.

Opmerkelijk is daarbij overigens dat uit de uitspraak blijkt dat de planschadebeoordelingscommissie haar conceptadvies uitsluitend aan het college had toegezonden, en daarop dan ook alleen door het college was gereageerd (en van welke reactie bovendien niet een afschrift aan de aanvrager was gestuurd). Een dergelijke werkwijze staat mijns inziens op gespannen voet met de onafhankelijke en onpartijdige positie van een planschadebeoordelingscommissie. De ABRvS acht dit punt echter 'in dit verband' (de beoordeling van het vragen van een nader advies) niet van belang.

5

In de uitspraak gaat de ABRvS voorts nader in op de vraag of de planschade, die de aanvrager — ook volgens de gemeente — had geleden voor zijn rekening diende te blijven wegens voorzienbaarheid. Bij planschade is sprake van voorzienbaarheid indien voor een redelijk denkend en handelend koper ten tijde van de koop van zijn woning — en daarmee op het moment dat de koper de prijs van die woning nog kan beïnvloeden — al aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in een voor hem nadelige zin zou wijzigen.

In dit geval had de aanvrager zijn woning in 1981 gekocht. Op dat moment gold voor het perceel naast die woning nog een oud uitbreidingsplan in hoofdzaak. Op grond van dat oude plan had het naastgelegen perceel een agrarische bestemming met ruime bebouwingsmogelijkheden, waaronder kassenbouw. In 1998, derhalve geruime tijd na de aankoop van de woning door de aanvrager, stelde de gemeenteraad een nieuw bestemmingsplan Buitengebied vast, waarbij de agrarische bebouwingsmogelijkheden van het naastgelegen perceel aanzienlijk werden beperkt: derhalve een voor de aanvrager voordelige wijziging van de planologische situatie. In 2006 verleende het college echter op verzoek van de buurman een vrijstelling ex art. 19 WRO voor de bouw van een omvangrijk kassencomplex op het naastgelegen perceel. Daarmee werd het voordeel van de bestemmingswijziging uit 1998 voor de aanvrager weer geheel tenietgedaan.

Tussen partijen stond vast dat het kassencomplex, waarvoor in 2006 vrijstelling was verleend, in diezelfde omvang ook ten tijde van de aankoop van de woning door de aanvrager in 1981 gebouwd had kunnen worden op grond van het toen geldende oude uitbreidingsplan, en daarmee in elk geval ten tijde van die aankoop voor de aanvrager voorzienbaar was geweest. De aanvrager stelde zich echter op het standpunt — evenals de planschadebeoordelingscommissie — dat die voorzienbaarheid was doorbroken met de gunstige bestemmingswijziging uit 1998.

Dit standpunt kwam overeen met de uitspraak van de ABRvS in een vergelijkbare zaak (ABRvS 6 oktober 2004, BR 2005/236, Breda). Ook in die zaak was ten tijde van de aankoop van een woning door de aanvrager op het naastgelegen perceel omvangrijke agrarische bebouwing mogelijk, werd geruime tijd na de aankoop deze bouwmogelijkheid met een bestemmingsplanwijziging sterk beperkt, en werd nadien met behulp van een vrijstelling op dat perceel toch weer omvangrijke agrarische bebouwing toegestaan.

In die uitspraak overwoog de ABRvS nog dat met de gunstige bestemmingswijziging na de aankoop van de woning van de aanvrager de voorzienbaarheid van de daar weer op volgende nadelige bestemmingswijziging was 'doorbroken'. Volgens de ABRvS zou in strijd met de rechtszekerheid worden

gehandeld indien het bestuursorgaan in zo'n situatie toch zou uitgaan van de voorzienbaarheid van de planschade ten tijde van de aankoop van de woning van de aanvrager. In de onderhavige uitspraak wil de ABRvS hiervan niets meer weten: zij benadrukt dat voor de voorzienbaarheid uitsluitend de planologische situatie op de datum van aankoop van de woning door de aanvrager van belang is. Nu op dat moment de uiteindelijk in 2006 vergunde kassenbouw reeds mogelijk was, moet de schade die de aanvrager lijdt voor zijn rekening blijven.

De ABRvS kiest daarmee voor een strikte uitleg van het voorzienbaarheids criterium in planschadezaken. Die strikte uitleg past bij de in het algemeen meer restrictieve beoordeling van planschadeverzoeken door de ABRvS in de afgelopen jaren, die op haar beurt weer aansluit bij de wens van de wetgever om met een nieuwe planschaderegeling in de Wro het recht op planschade aanmerkelijk te beperken.

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

Voetnoten

[1]

Mr. I.P.A. van Heijst is partner/aandeelhouder bij de praktijkgroep Real Estate van CMS Derks Star Busmann N.V. te Arnhem.