

Planschade als gevolg van aanwijzing gronden als retentiegebied.

ABRvS 27-02-2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2515, m.nt. I.P.A. van Heijst

Essentie

Planschade als gevolg van aanwijzing gronden als retentiegebied.

Samenvatting

De Afdeling is van oordeel dat het mede bestemmen van agrarische gronden voor de opvang van hoogwater in casu enige beperkingen oplevert voor de bouw- en uitbreidingsmogelijkheden van de agrarische gronden van verzoekers, en in zoverre een planologisch nadeel met zich meebrengt, ook nu sprake is van een in planologisch opzicht gering risico op inundatie (eens per 100 jaar). Deze nadelen hebben geleid tot een geringe waardedaling. Deze waardedaling is niet slechts tot subjectieve elementen te herleiden, maar is een ruimtelijk gevolg van het nieuwe regime en de objectief redelijkerwijs daarvan te verwachten overlast, dat wil zeggen de overlast die inherent is aan het gebruik, zoals bij inundatie in geval van hoogwater.

Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1 A] en [appellant sub 1 B], beiden wonend te Holthone, gemeente Hardenberg, [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D], beiden wonend te Anerveen, gemeente Hardenberg, en [appellante sub 1 E], wonend te Denekamp, gemeente Dinkelland,
 2. de raad van de gemeente Hardenberg,
 3. het dagelijks bestuur van het Waterschap Velt en Vecht,
- tegen de uitspraak van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 20 juli 2011 in zaken nrs. 10/1900 tot en met 10/1904 in het geding tussen:
- [appellanten sub 1]
en
de raad en het college van burgemeester en wethouders van Hardenberg.

Uitspraak

(...)

Overwegingen

1.

Voor de beoordeling van een verzoek om schadevergoeding op de voet van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals dit artikel ten tijde van belang luidde, dient te worden onderzocht of de verzoeker als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren, ten gevolge waarvan hij schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient de planologische maatregel waarvan gesteld wordt dat deze schade heeft veroorzaakt, te worden vergeleken met 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 of verwezenlijking daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Slechts ingeval realisering van de maximale mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, kan aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken.

2.

Op 24 juni 2004 heeft de raad de partiële herziening van het bestemmingsplan vastgesteld. Op 7 april 2005 is deze in werking getreden. Hierin hebben de in de polders Noord en Zuid Meene gelegen gronden, met uitzondering van de gronden met de bestemming 'agrarische bedrijfsdoeleinden', de bestemming 'retentievoorziening (dubbelbestemming)' gekregen. Gronden met deze dubbelbestemming zijn bestemd voor de berging van extreem hoog oppervlaktewater met de daarbij behorende kades, andere bouwwerken, andere werken, kunstwerken en voorzieningen, met dien verstande dat de gronden, indien en voor zover als zodanig op de kaart aangegeven, tevens zijn bestemd voor de onderliggende bestemming overeenkomstig het bestemmingsplan.

Ingevolge de bij de partiële herziening van het bestemmingsplan behorende voorschriften wordt onder 'extreem hoog oppervlaktewater' verstaan: stand van het oppervlaktewater die slechts in zeer geringe mate voorkomt en gekoppeld is aan een overstromingskans van eens per 100 jaar.

Ingevolge die voorschriften mogen op de gronden bouwwerken ten behoeve van de onderliggende bestemming van het bestemmingsplan worden gebouwd, indien en voor zover het waterbergend vermogen van het retentiegebied niet onevenredig wordt aangetast.

3.

[appellanten sub 1] zijn elk eigenaar van verscheidene kadastrale percelen in het retentiegebied (hierna: de percelen). [appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D] exploiteren op de voor 'agrarisch gebied' en 'agrarische bedrijfsdoeleinden' bestemde percelen tevens elk een agrarisch bedrijf.

4.

[appellanten sub 1] hebben verzocht om vergoeding van planschade die zij als gevolg van de partiële herziening van het bestemmingsplan stellen te hebben geleden. Daartoe hebben zij aangevoerd dat de dubbelbestemming van de percelen tot waardevermindering van de ondergrond, de opstallen,

voorzieningen en installaties en de agrarische bedrijven heeft geleid, omdat een redelijk denkend en handelend koper vanwege het risico van inundatie bij hoogwater in de Overijsselse Vecht een lagere koopprijs zal bieden dan zonder die dubbelbestemming. Voorts hebben zij aangevoerd dat zij zijn beperkt in de mogelijkheden om het bouwblok uit te breiden en schuilgelegenheden en kleine bouwwerken voor vee op de percelen op te richten.

5.

De raad en het college hebben advies aan de schadebeoordelingscommissie van de gemeente Hardenberg (hierna: de schadecommissie) gevraagd. In onderscheiden adviezen van 2 februari 2009 heeft de schadecommissie de conclusie getrokken dat [appellanten sub 1] als gevolg van de partiële wijziging van het bestemmingplan niet in een planologisch nadeliger positie zijn gebracht en geen planschade hebben geleden. Daartoe is in de adviezen uiteengezet dat de dubbelbestemming van de percelen als zodanig niet tot schade heeft geleid en de planologische mogelijkheden op de percelen door de partiële wijziging niet zijn beperkt.

De raad en het college hebben de adviezen van de schadecommissie aan de besluiten van 13 en 27 oktober 2009 ten grondslag gelegd en die besluiten in bezwaar gehandhaafd.

6.

De rechtbank heeft overwogen dat zij zich met de uitgangspunten van de door het dagelijks bestuur overgelegde deskundigenrapporten van de SAOZ van oktober 2007 kan verenigen. Daarin is, anders dan in de adviezen van de schadecommissie, de conclusie getrokken dat de bebouwingsmogelijkheden voor schuilstallen en sleufsilo's beperkt zijn.

In de hoger beroepen van [appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D]

7.

[appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D] betogen dat de rechtbank heeft verzuimd een oordeel te geven over de beroepsgrond, dat zij als gevolg van de partiële wijziging van het bestemmingplan zijn beperkt in de mogelijkheden om, na toepassing door het college van een flexibiliteitsbepaling van het bestemmingsplan, het bouwblok uit te breiden en om schuilgelegenheden en kleine bouwwerken voor vee op te richten.

7.1

Hoewel de rechtbank ten onrechte geen oordeel over deze beroepsgrond heeft gegeven, leidt dat, gelet op het volgende, niet tot het door [appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D] ermee beoogde doel.

7.2

Ingevolge de bij het bestemmingsplan behorende voorschriften kan vrijstelling worden verleend ten behoeve van overschrijding met bebouwing van het agrarisch bouwperceel met de bestemming 'agrarische bedrijfsdoeleinden' op voor 'agrarisch gebied' bestemde gronden, met dien verstande dat die overschrijding ten hoogste 25 m bedraagt. Hoewel de in de partiële herziening van het

bestemmingsplan toegekende dubbelbestemming van de voor 'agrarisch gebied' bestemde gronden op zichzelf het realiseren van die bebouwing niet uitsluit, heeft de planologische verandering, gezien de gevolgen van inundatie, betekenis voor het benutten van de vrijstellingsmogelijkheid. Een redelijk denkende en handelende eigenaar zal slechts na ophoging van de betreffende gronden van de vrijstelling gebruik maken en daardoor extra kosten maken. Dit betekent dat die verandering in zoverre een planologisch nadeel met zich brengt. Dit laat onverlet dat een redelijk denkende en handelende koper ook het in planologisch opzicht geringe risico op inundatie (eens per 100 jaar) tegen de extra kosten zal afwegen, daarbij rekening houdend met de kans dat die vrijstelling wordt verleend, en deze factoren in de waarde van die gronden zal verdisconteren.

Uit de deskundigenrapporten van de SAOZ van oktober 2007 valt af te leiden dat dit aspect door deze deskundige bij het taxeren van de omvang van de schade is betrokken. Volgens die rapporten heeft onder meer dit aspect ertoe geleid dat de waarde van de percelen met € 600,00 per hectare cultuurgrond in eigendom in het plangebied is gedaald. Omdat de rechtbank, zelf voorziend in de zaak, onder verwijzing naar die rapporten een planschadevergoeding ter hoogte van dat bedrag heeft toegekend, zijn [appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D] in zoverre door het vastgestelde gebrek in de aangevallen uitspraak niet in hun belangen geschaad.

7.3

Ingevolge de bij het bestemmingsplan behorende voorschriften kan vrijstelling ten behoeve van het oprichten van schuilgelegenheden en kleine bouwwerken voor vee op gronden met de bestemming 'agrarisch gebied' worden verleend. In de deskundigenrapporten van de SAOZ van oktober 2007 is uiteengezet dat ophoging van de betrokken gronden ten behoeve van die schuilgelegenheden en bouwwerken geen zin heeft, zodat een redelijk denkende en handelende eigenaar ermee rekening dient te houden dat die schuilgelegenheden en bouwwerken geheel of gedeeltelijk onder water komen te staan, indien de retentievoorziening wordt toegepast. In zoverre bestaat derhalve een verschil met de planologische mogelijkheid van overschrijding met bebouwing van het agrarisch bouwperceel.

7.4

Volgens de schadecommissie is het onwaarschijnlijk dat het waterbergend vermogen van het retentiegebied onevenredig wordt aangetast, als bedoeld in de bij de partiële herziening van het bestemmingsplan behorende voorschriften, door overschrijding met bebouwing van het agrarisch bouwperceel of het oprichten van schuilgelegenheden en kleine bouwwerken voor vee. Dat brengt met zich dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het realiseren van deze mogelijkheden als gevolg van de planologische verandering is uitgesloten. Dat volgens het advies van J.W. van Zundert van 23 december 2009, in reactie op de adviezen van de schadecommissie, onzekerheid bestaat over de toepassing van die voorschriften en niet valt uit te sluiten dat de planologische verandering tot waardevermindering van de onroerende zaken en de agrarische bedrijven heeft geleid, vormt geen concreet aanknopingspunt voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van dit onderdeel van de adviezen van de schadecommissie.

8.

[appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D] betogen voorts dat de rechtbank, zelf voorziend in de zaak, ten onrechte onder verwijzing naar de deskundigenrapporten van de SAOZ een planschadevergoeding van € 600,00 per hectare cultuurgrond in eigendom in het

plangebied heeft toegekend. Daartoe voeren zij aan dat de SAOZ ten onrechte geen onderscheid in waarde tussen huiskavels en veldkavels heeft gemaakt en dat het relevante onderdeel van deze deskundigenrapporten onvoldoende is gemotiveerd. Voorts voeren zij aan dat deze rapporten niet in lijn zijn met planschaderisicoanalyses van de SAOZ van september 2000.

8.1.

Uit de deskundigenrapporten, waarin een vergelijking is gemaakt tussen de planologische mogelijkheden van het oude en het nieuwe planologische regime, valt af te leiden dat [appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D] door de planologische wijziging in een beperkt nadeliger positie komen te verkeren. Voorts valt daaruit af te leiden dat de waarde van de percelen ten tijde van de inwerkingtreding van de partiële herziening van het bestemmingsplan met € 600,00 per hectare cultuurgrond in eigendom in het plangebied is gedaald door de beperkte aantasting van de bebouwingsmogelijkheden en de statistisch kleine kans op inundatie bij hoogwater. Uit de deskundigenrapporten valt af te leiden dat de taxatie van de waardedaling in overleg met een taxateur heeft plaatsgevonden. In dit verband is van belang dat inzichten van een taxateur in een geval als dit zijn gebaseerd op kennis en ervaring en dat een nadere toelichting op die inzichten niet in alle gevallen kan worden verlangd.

Dat [appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D], die het niet eens zijn met de hoogte van het schadebedrag, kritische kanttekeningen bij de motivering ervan hebben geplaatst, betekent niet dat het onderzoek van de SAOZ onzorgvuldig of onvolledig is geweest en de rechtbank de aan dat onderzoek verbonden conclusie niet aan de aangevallen uitspraak ten grondslag had mogen leggen. Uit die kanttekeningen blijkt niet van concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van de conclusie over de waardedaling op de peildatum.

Voorts is van belang dat een planschaderisicoanalyse in zijn algemeenheid van meer globale aard is dan de beoordeling van een aanvraag om een vergoeding van planschade en voorafgaand aan het schadeveroorzakend besluit wordt gemaakt, zodat dan nog niet bekend is welke schade daadwerkelijk voor vergoeding in aanmerking komt en geen uitvoerige taxatie plaatsvindt. [appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de planschaderisicoanalyses van de SAOZ van september 2000, anders dan gebruikelijk is, niet slechts een indicatief karakter hebben. Derhalve heeft de rechtbank aan die planschaderisicoanalyses niet de door [appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D] gewenste betekenis hoeven toekennen.

Het betoog faalt.

In het hoger beroep van [appellante sub 1 E]

9.

[appellante sub 1 E] betoogt terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij geen cultuurgronden in het retentiegebied in eigendom heeft en derhalve geen schade heeft geleden. De situatie van [appellante sub 1 E] wijkt slechts in zoverre af van die van [appellant sub 1 C], [appellant sub 1 D], [appellant sub 1 A] en [appellant sub 1 B], dat zij cultuurgronden in eigendom heeft, waarop bedrijfsbebouwing niet is toegestaan.

In de hoger beroepen van de raad en het dagelijks bestuur

10.

De raad en het dagelijks bestuur betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de schadecommissie niet heeft gemotiveerd waarom zij het niet eens is met de conclusie van de SAOZ dat de dubbelbestemming van de percelen tot schade heeft geleid. Daartoe voeren de raad en het dagelijks bestuur aan dat in de adviezen van de schadecommissie is uiteengezet dat schade als gevolg van inundatie bij hoogwater volledig wordt vergoed en dat een redelijk denkende en handelende koper subjectieve elementen, zoals een negatieve gevoelswaarde bij de dubbelbestemming van de percelen, buiten beschouwing zal laten, zodat die elementen niet tot het toekennen van schadevergoeding op de voet van artikel 49 van de WRO kunnen leiden. Voorts voeren zij aan dat die adviezen voldoen aan de daaraan in de jurisprudentie gestelde eisen.

10.1.

Voor het toekennen van schadevergoeding op de voet van artikel 49 van de WRO zijn slechts van belang de ruimtelijke gevolgen van het nieuwe regime en de objectief redelijkerwijs daarvan te verwachten overlast, dat wil zeggen de overlast die inherent is aan het gebruik, zoals bij inundatie in geval van hoogwater. Voor zover schade als gevolg van inundatie volledig wordt vergoed, laat dat onverlet dat bij inundatie hinder voor de agrarische bedrijfsvoering ontstaat en dat een redelijk denkende en handelende koper gronden met een dubbelbestemming daarom lager zal waarderen dan gronden zonder die bestemming. Dit verschil in waardering is niet slechts, zoals de schadecommissie heeft gesteld, tot subjectieve elementen te herleiden. Derhalve zijn de adviezen van de schadecommissie op dit punt niet deugdelijk, zodat de rechtbank, mede uit een oogpunt van finale geschilbeslechting, de deskundigenrapporten van de SAOZ bij haar oordeel heeft mogen betrekken.

Het betoog faalt.

11.

De raad en het dagelijks bestuur betogen voorts dat de rechtbank, door te overwegen dat de dubbelbestemming van de percelen tot waardevermindering van de onroerende zaken en de agrarische bedrijven heeft geleid, heeft miskend dat niet de partiële herziening van het bestemmingsplan, maar het daaraan voorafgaande besluit van het algemeen bestuur van het waterschap van 30 november 2000, waarbij de polders Noord en Zuid Meene als retentiegebied zijn aangewezen (hierna: het aanwijzingsbesluit), de oorzaak van de gestelde schade is.

11.1.

Dit betoog faalt. Voor zover het aanwijzingsbesluit aanleiding voor de partiële herziening van het bestemmingsplan was, laat dat onverlet dat die herziening, die tot een verandering van de planologische situatie op de percelen heeft geleid, als oorzaak van de gestelde schade kan worden aangemerkt.

12.

De raad en het dagelijks bestuur betogen ten slotte dat de rechtbank, zelf voorzien in de zaak, ten onrechte onder verwijzing naar de deskundigenrapporten van de SAOZ een planschadevergoeding van € 600,00 per hectare cultuurgrond in eigendom in het plangebied heeft toegekend. Daartoe voeren zij aan dat dit onderdeel van de aangevallen uitspraak innerlijk tegenstrijdig is, omdat de SAOZ bij het

taxeren van de waardedaling van de percelen tevens de schade als gevolg van inundatie bij hoogwater heeft betrokken, terwijl de rechtbank heeft overwogen dat vergoeding van die schade anderszins is verzekerd.

12.1.

Dit betoog berust op een onjuiste lezing van die deskundigenrapporten. De SAOZ heeft daarin, anders dan de raad en het dagelijks bestuur stellen, de schade als gevolg van inundatie bij hoogwater niet bij het taxeren van de waardedaling van de percelen heeft betrokken. Deze schade is volgens de SAOZ reeds anderszins verzekerd op basis van de Procedureverordening vergoeding van schade ten gevolge van inundatie van de gebieden Noord en Zuid Meene.

Slotsom

13.

De hoger beroepen van [appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C], [appellant sub 1 D], de raad en het dagelijks bestuur zijn ongegrond. Het hoger beroep van [appellante sub 1 E] is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover daarbij het beroep van [appellante sub 1 E] ongegrond is verklaard. Die uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd.

14.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het door [appellante sub 1 E] tegen het besluit van 28 september 2010 ingestelde beroep gegrond verklaren en dat besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb vernietigen. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

15.

Omdat bedrijfsbebouwing op de percelen van [appellante sub 1 E] niet is toegestaan, heeft zij, anders dan [appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C] en [appellant sub 1 D], geen schade geleden als gevolg van de beperkte aantasting van de bebouwingsmogelijkheden van de gronden, maar slechts als gevolg van de geringe kans op inundatie bij hoogwater. Volgens de deskundigenrapporten van de SAOZ hebben beide schadecomponenten gezamenlijk tot een waardedaling van € 600,00 per hectare cultuurgrond in eigendom in het plangebied geleid. Desgevraagd heeft de SAOZ bij brief van 19 september 2012 medegedeeld dat het taxatie-technisch niet doenlijk en verantwoord is beide schadecomponenten te specificeren of in de waardering te onderscheiden, dat de waardedaling in hoofdzaak door de geringe kans op inundatie bij hoogwater is veroorzaakt, dat de verminderde bebouwingsmogelijkheden een zodanig klein en ondergeschikt onderdeel hierin zijn dat het taxatie-technisch niet verantwoord is dit te waarderen en dat dit onderdeel slechts volledigheidshalve als nadelig effect is benoemd.

Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling aanleiding om de omvang van de voor vergoeding in aanmerking komende schade naar redelijkheid en billijkheid op een bedrag van € 600,00 per hectare cultuurgrond in eigendom in het plangebied vast te stellen.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het college het verzoek om vergoeding van planschade ten onrechte heeft afgewezen, dat het daartegen door [appellante sub 1 E] gemaakte bezwaar gegrond

dient te worden verklaard en dat het besluit van 27 oktober 2009 dient te worden herroepen. Aan [appellante sub 1 E] wordt ter vergoeding van planschade een bedrag toegekend van € 600,00 per hectare cultuurgrond in eigendom in het plangebied op de peildatum van 7 april 2005, te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf de dag van ontvangst van het verzoek om een vergoeding van planschade tot aan de dag van algehele voldoening en met het drempelbedrag.

16.

De raad en het college dienen ten aanzien van [appellanten sub 1] 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 van [appellant sub 1 A], [appellant sub 1 B], [appellant sub 1 C], [appellant sub 1 D], de raad van de gemeente Hardenberg en het dagelijks bestuur van het Waterschap Velt en Vecht ongegrond;

II.

verklaart het hoger beroep van [appellante sub 1 E] gegrond;

III.

vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 20 juli 2011 in zaken nrs. 10/900 tot en met 10/1904, voor zover daarbij het beroep van [appellante sub 1 E] ongegrond is verklaard; (*Enz., enz., Red.*)

Noot

Auteur: I.P.A. van Heijst¹

Noot

1.

Bovenstaande uitspraak betreft de eerste uitspraak van de Afdeling over de toekenning van planschadevergoedingen in geval van aanwijzing van een polder als retentiegebied (ofwel noodoverloopgebied/calamiteitenpolder). Voor een beschrijving van de wijze waarop gebieden voor waterberging respectievelijk kunnen worden aangewezen, ingericht en gebruikt wordt verwezen naar de instructieve noten onder ABRvS 25 april 2012 van respectievelijk prof. mr. Van Hall (in *AB* 2012/178) en mr. F.A.G. Groothuijse (in *M en R* 2012/114).

2.

In dit geval heeft het bestuur van het Waterschap Velt & Vecht besloten om de polders Noord en Zuid Meene nabij Gramsbergen (Ov.) aan te wijzen als retentiegebied. Bij dit besluit (en de daarin voorziene maatregelen) is ervan uitgegaan dat het één keer per 100 jaar nodig zal zijn om deze polders onder water te zetten om overtollig water vanuit de rivier De Vecht op te vangen. Voor het geval schade als gevolg van inundatie optreedt heeft het waterschap in november 2000 ook reeds een schaderegeling vastgesteld, die voorziet in vergoeding van zowel eventuele vermogensschade als inkomensschade.

3.

In aansluiting op het aanwijzingsbesluit van het waterschap heeft de gemeenteraad van Gramsbergen in 2004 een partiële herziening van haar bestemmingsplan voor het buitengebied vastgesteld, en daarin voor de agrarische gronden in deze polders een dubbelbestemming 'retentievoorziening' opgenomen. Op de gronden met deze dubbelbestemming mogen kades en andere bouwwerken voor de berging van hoogwater worden gebouwd, en voorts bouwwerken in verband met de agrarische bestemming van de gronden 'indien en voor zover het waterbergingsvermogen van het gebied niet onevenredig wordt aangetast'.

4.

Een aantal agrarische bedrijven in deze polders hebben in 2005 verzocht om vergoeding van planschade. Volgens hen leidde de dubbelbestemming 'retentievoorziening' tot een waardevermindering van hun agrarische bedrijven, onder meer door een beperking van hun bouw- en uitbreidingsmogelijkheden.

5.

De planschadecommissie van de gemeente adviseerde om deze planschadeverzoeken af te wijzen. Volgens haar leidde de dubbelbestemming niet tot planologisch nadeel voor de bedrijven, en in het bijzonder niet tot een beperking van de bouw- en uitbreidingsmogelijkheden. Voor zover de dubbelbestemming potentiële kopers van agrarische gronden in deze polders zou afschrikken, was dit volgens de planschadecommissie geen rechtstreeks ruimtelijk relevant gevolg van de bestemmingsplanwijziging.

6.

Het waterschap was door de gemeente als derde-belanghebbende in deze zaken aangemerkt op grond van een overeenkomst met de gemeente, waarin was afgesproken dat eventuele planschadevergoedingen voor rekening van het waterschap zouden komen.

Hoewel de negatieve adviezen van de planschadecommissie (althans uit financieel oogpunt) gunstig waren voor het waterschap, vond het waterschap het toch nodig om aan de SAOZ een second opinion te vragen. Omdat art. 49 WRO in deze zaken nog van toepassing was hield de SAOZ bij de planvergelijking ook rekening met de vrijstellingsmogelijkheden in de planvoorschriften en concludeerde dat de dubbelbestemming op drie punten tot een gering nadeel voor de agrarische bedrijven leidde: de bedrijven zouden worden beperkt in de mogelijkheid om op de betrokken gronden hun bedrijfsbebouwing uit te breiden (op een strook van 25 meter), om een sleufsilo voor veevoer aan te leggen of om een schuilgelegenheid voor vee op te richten. Om die mogelijkheden toch te kunnen

benutten zouden de bedrijven eerst extra kosten moeten maken om de ondergrond van de nieuwe bebouwing op te hogen.

Daarnaast ging volgens de SAOZ van de dubbelbestemming met name naar agrarische marktpartijen 'een beperkt stigmatiserende werking' uit, onder meer door de voortdurende zichtbare aanwezigheid in het gebied van kaden en andere kunstwerken ter beschutting tegen hoogwater.

De SAOZ concludeerde dat door al deze effecten tezamen – maar met name de geringe kans op inundatie (één keer per 100 jaar) – de waarde van de agrarische gronden in deze polders 'zeer beperkt' zou dalen, en begrootte deze waardevermindering op € 600/ha cultuurgrond in eigendom (zijnde plm. 2,6% van de waarde van de betreffende agrarische gronden in de oude planologische situatie per peildatum 7 april 2005).

7.

De gemeente wees – ook na bezwaar – de planschadeverzoeken af onder verwijzing naar de adviezen van haar planschadecommissie. Na beroep van de agrarische bedrijven vernietigde de rechtbank de betreffende besluiten, en voorzag zelf in de zaken conform de second opinion van de SAOZ. De Afdeling verklaarde de daartegen door de agrarische bedrijven ingestelde hoger beroepen (behoudens één kleine correctie) ongegrond.

8.

Ook het hoger beroep van de gemeente (en het waterschap) verklaarde de Afdeling ongegrond. De gemeente had betoogd dat er geen reden was voor vergoeding van planschade, nu met de schaderegeling reeds in de vergoeding van schade bij inundatie anderszins was voorzien, en overigens de 'stigmatiserende' werking van de dubbelbestemming niet beschouwd kan worden als een ruimtelijk relevant gevolg van de bestemmingsplanwijziging.

De Afdeling stelt in reactie hierop nog eens voorop dat bij de beoordeling van planschade slechts van belang zijn de ruimtelijke gevolgen van het nieuwe regime en de objectief daarvan te verwachten overlast, dat wil zeggen de overlast die inherent is aan het gebruik. Eerder oordeelde de Afdeling dat bijvoorbeeld mogelijke overlast van zwerfvuil nabij een nieuw station (ABRvS 27 oktober 2010, LJV BO1826) en de angst voor gezondheidsrisico's bij UMTS-masten (ABRvS 30 november 2011, LJV BU6314) niet inherent zijn aan het gebruik van respectievelijk een station en een zendmast en dus bij de beoordeling van planschade als niet-ruimtelijk relevante gevolgen buiten beschouwing moesten worden gelaten. De Afdeling overweegt in dit geval dat bij inundatie van polders hinder voor de agrarische bedrijfsvoering ontstaat. Die vorm van hinder maakt volgens de Afdeling dat een redelijk denkende en handelende koper de gronden met de dubbelbestemming lager zal waarderen dan gronden zonder die dubbelbestemming. En die lagere waardering is volgens de Afdeling 'niet slechts tot subjectieve elementen' te herleiden. Daarmee beschouwt de Afdeling die 'hinder voor de agrarische bedrijfsvoering' als inherent aan het gebruik van de betreffende gronden conform de dubbelbestemming, en daarmee als een ruimtelijk relevant gevolg van die dubbelbestemming.

9.

Waaruit deze 'hinder voor de agrarische bedrijfsvoering' in geval van inundatie volgens de Afdeling concreet bestaat, kan overigens uit de uitspraak niet worden afgeleid. Opvallend is dat de Afdeling op dit punt niet aansluit bij de 'stigmatiserende werking van de dubbelbestemming', waarmee de SAOZ de waardevermindering van de gronden in deze polders met name had gemotiveerd, maar wél bij het

bedrag van die waardevermindering (€ 600/ha). Kennelijk was vooral de woordkeus van de SAOZ voor de Afdeling toch net wat te 'subjectief'.

10.

Bij een waterbergingsgebied zijn er dus twee schadeoorzaken te onderscheiden: het besluit tot aanwijzing c.q. bestemming tot waterbergingsgebied en het besluit om een gebied daadwerkelijk onder water te zetten. In het eerste geval komt als schade voor vergoeding in aanmerking schade als gevolg van concrete bouw- en gebruiksbeperkingen, alsmede van de objectief te verwachten overlast in geval van inundatie; die schade zal met name in de vorm van een waardevermindering van de betrokken onroerende zaken tot uitdrukking komen. In het tweede geval komt met name de concrete schade aan gewassen en gebouwen voor vergoeding in aanmerking, in de vorm van bouw-, gewas- of inkomensschade.

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.