

Bestuursrechtelijke schadevergoeding

BR 2020/95

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 12 augustus 2020, nr. 201905220/1/A2
(Mrs. B.J. van Ettekovén, F.C.M.A. Michiels en G.T.J.M. Jurgens)
m.nt. I.P.A. van Heijst¹

(Art. 6.1 Wro)

Module Ruimtelijke ordening 2020/8399
Module Ruimtelijke ordening 2020/8408
ECLI:NL:RVS:2020:1933

Planschade. Ruimtelijk relevante gevolgen en causaal verband

Bij een planvergelijking zijn slechts de ruimtelijke gevolgen van het oude en het nieuwe planologische regime relevant. Voor het toekennen van een tegemoetkoming in planschade is een rechtstreeks oorzakelijk verband tussen de schade en het nieuwe planologische regime vereist.

In dit geval wordt niet voldaan aan de in de jurisprudentie van de Afdeling gestelde eis dat tussen de gestelde schade en de planologische wijziging een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat. Het college heeft – alleen al hierom – geen aanleiding hoeven te zien voor toekenning van de aangevraagde tegemoetkoming in de schade. Overigens heeft de rechtbank terecht overwogen dat de gestelde afname van de vraag van de eigenaren van recreatiewoningen en de huurders van deze woningen naar de door aanvrager geleverde diensten geen ruimtelijk gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan is. Die afname is niet te herleiden tot een van de in het planschade-recht relevante schadefactoren, zoals een aantasting van de privacy of een toename van de overlast, en heeft daarom geen betekenis in de vergelijking met het oude planologisch regime en in de schadetaxatie. De rechtbank heeft terecht overwogen dat aanvrager als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan niet in een nadeliger planologische situatie is komen te verkeren.

Uitspraak op het hoger beroep van:

De Vlietlanden B.V. en [appellante A], beide gevestigd te Wervershoof, en [appellant B], wonend te Wervershoof, tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 24 mei 2019 in zaken nrs. 18/814, 18/815 en 18/816 in het geding tussen:

De Vlietlanden, [appellante A] en [appellant B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Medemblik.

¹ Mr. I.P.A. van Heijst is advocaat bij 't Regthuys te Rozendaal, Gld. Hij treedt daarnaast regelmatig op als voorzitter van schadecommissies in planschade- en nadeelcompensatiezaken, als rechtbankdeskundige in oteigeningsprocedures en als arbiter of bindend adviseur in vastgoed- en aansprakelijkheidskwesties.

Procesverloop

Bij besluiten van 13 april 2017 heeft het college aanvragen van De Vlietlanden, [appellante A] en [appellant B] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant B]) om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluiten van 22 januari 2018 heeft het college de door [appellant B] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 mei 2019 heeft de rechtbank de door [appellant B] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant B] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Vereniging van Eigenaren Vlietbelangen [en zeven anderen] (hierna: de vereniging en anderen) hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[belanghebbende] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juni 2020, waar [appellant B], vertegenwoordigd door mr. R.C.V. Mans en mr. T. Barkhuysen, beiden advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.M. Schaper, zijn verschenen. Voorts zijn de vereniging en anderen, vertegenwoordigd door mr. J.J. de Boer, advocaat te Hoorn, en Van Althuis, vertegenwoordigd door mr. L.A. Sluiter, als derde-belanghebbenden gehoord.

Overwegingen

1. Het geschil tussen partijen gaat over de afwijzing van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade. Uit artikel 6.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) volgt dat planschade bestaat uit een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak als gevolg van een in het tweede lid vermelde oorzaak.

achtergrond van het geschil

2. [appellant B] is exploitant van bungalowpark De Vlietlanden aan de Droge Wijmershof 5 te Wervershoof (hierna: het bungalowpark). Op het bungalowpark staan 275 recreatiewoningen en bevinden zich daarnaast algemene voorzieningen, zoals een receptiegebouw. [appellant B] is eigenaar van het openbaar gebied van het bungalowpark en het receptiegebouw. Hij heeft het merendeel van de recreatiewoningen verkocht. Tot zijn activiteiten behoren het verzorgen van de algemene voorzieningen ten behoeve van de eigenaren van de recreatiewoningen, het leveren van diensten aan de eigenaren en huurders van de recreatiebungalows, het bemiddelen tussen die eigenaren en (potentiële) huurders ten behoeve van de totstandkoming en uitvoering van huurovereenkomsten en het leveren van diensten aan de huurders. Meer concreet gaat het daarbij om onderhoud van de gemeenschappelijk gebruikte terreinen, ordehandhaving, inzameling en afvoer van afval door middel van containers, bemensing en openstelling van het receptiegebouw,

onderhoud van de technische installaties, de bouw en het onderhoud van steigers, renovatiewerkzaamheden, schilderwerkzaamheden, tuinonderhoud, verhuurbemiddeling tegen een bemiddelingsprovisie, schoonmaak van de recreatiewoningen na en tijdens gebruik, verhuur van linnen-goed en meubels enzovoorts.

3. Onder het oude planologische regime van het bestemmingsplan De Vlietlanden van 29 oktober 1992 en het bestemmingsplan Onderdijk - De Vlietlanden (derde fase) was permanente bewoning van de recreatiewoningen niet toegestaan.

4. Volgens de tussen [appellant B] en de eigenaren van de recreatiewoningen gesloten koopovereenkomsten was de koper verplicht om zijn perceel overeenkomstig de voorschriften van het bestemmingsplan te gebruiken en om deze verplichting bij wijze van een ketting- en derdenbeding aan een koper en/of zijn rechtsopvolger op te leggen. Volgens de tussen [appellant B] en de eigenaren gesloten overeenkomsten tot verhuur was [appellant B] huurder van de recreatiewoningen en mocht hij deze woningen onderverhuren. Volgens de door de eigenaren ondertekende afstandsverklaringen was eigen gebruik van de woning - na opzegging van de overeenkomsten - niet toegestaan en diende opzegging van de afstandsverklaringen schriftelijk en uiterlijk zes maanden vóór het einde van het lopende kalenderjaar te geschieden.

5. Bij raadsbesluit van 21 oktober 2010 is het bestemmingsplan Recreatiegebied De Vlietlanden (hierna: het nieuwe bestemmingsplan) vastgesteld. In dit bestemmingsplan is het (mede)gebruik van de zich op het bungalowpark bevindende recreatiewoningen voor permanente bewoning toegestaan. Ook is de bestemming van het zich op het bungalowpark bevindende receptiegebouw gewijzigd, als gevolg waarvan dat receptiegebouw niet meer specifiek ten dienste hoeft te staan aan recreatie. Het nieuwe bestemmingsplan is op 20 april 2011 (hierna: de peildatum) in werking getreden.

aanvraag om tegemoetkoming in planschade

6. Bij brief van 19 april 2016 heeft [appellant B] het college verzocht om een tegemoetkoming in de planschade die hij op de peildatum heeft geleden. Hij vreest dat (de mogelijkheid van) permanente bewoning leidt tot een daling van de verhuur van recreatiewoningen en dat dit leidt tot een daling van de bemiddelingsprovisie die hij bij verhuur krijgt, tot een daling van inkomsten uit verhuur van linnen-goed en meubels en tot een daling van inkomsten uit diverse schoonmaakwerkzaamheden en overige werkzaamheden die hij verricht voor de eigenaren van de recreatiewoningen. Door de terugloop in die werkzaamheden is hij gehouden om arbeidsovereenkomsten met werknemers te beëindigen en transitievergoedingen te betalen. Ook voorziet hij dat het toestaan van permanente bewoning leidt tot een intensiever gebruik van de openbare ruimte en dat dit leidt tot hogere kosten.

standpunt van het college

7. Naar aanleiding van de aanvraag om tegemoetkoming in planschade heeft het college advies gevraagd aan Cloudemans.

8. In een advies van 6 maart 2017 heeft Cloudemans vermeld dat zij een vergelijking zal maken tussen het regime van het nieuwe bestemmingsplan en het oude planologische regime, dat bij het antwoord op de vraag of [appellant B] door de planologische wijziging in een nadeliger planologische situatie is komen te verkeren slechts de ruimtelijke gevolgen van het nieuwe bestemmingsplan relevant zijn en dat voor het toekennen van een tegemoetkoming in planschade onder meer is vereist dat er een rechtstreeks oorzakelijk verband is tussen de gestelde schade en de planologische wijziging. Daarna is onder meer het volgende vermeld.

Het nieuwe bestemmingsplan kent nog steeds een recreatieve bestemming toe aan het bungalowpark. Het staat daarnaast toe dat het park ook voor permanente woondoelinden wordt gebruikt. Het betreft hier zogenoemde toelatingsplanologie. Het nieuwe bestemmingsplan kent geen verplichting voor de eigenaar van een recreatiewoning om deze woning voor permanente bewoning te (gaan) gebruiken. Het staat de eigenaar van een recreatiewoning daarnaast vrij om te bepalen met wie hij een bemiddelingsovereenkomst sluit en of hij gebruik wenst te maken van aanvullende services van [appellant B]. Dit zijn privaatrechtelijke afspraken die los staan van het nieuwe bestemmingsplan. De gestelde inkomensderving had ook onder het oude planologische regime kunnen ontstaan. Daarnaast is de gestelde inkomensderving geen ruimtelijk relevant gevolg van de planologische wijziging. De schade is niet te koppelen aan een nadeliger planologische situatie.

Verhuur van de eigen recreatiewoningen is nog steeds mogelijk. [appellant B] is niet verplicht om die recreatiewoningen voor permanente woondoelinden te (gaan) gebruiken. Niet valt uit te sluiten dat de waarde van die recreatiewoningen met de verruiming van de gebruiksmogelijkheden voor permanente bewoning zelfs is gestegen. Die waarde is onder andere te koppelen aan de kring van koopgegadigden. Over het algemeen is de waarde van een object hoger, wanneer dat object meer aanwendmogelijkheden heeft, zoals thans wordt voorzien.

[appellant B] wordt niet gevolgd in de stelling dat het receptiegebouw haar functie verliest in het geval de verhuur terugloopt. Bovendien wordt de waarde van dat gebouw in hoofdzaak bepaald door de bestemming. Waar dat gebouw onder het oude planologische regime specifiek een koppeling had met de recreatieve functie op de locatie, heeft het thans, onder het nieuwe bestemmingsplan, een bestemming voor een kantoor en/of dienstverlenend bedrijf. De koppeling met de recreatieve functie is komen te vervallen, waarmee het object meer courant wordt, omdat er meer aanwendmogelijkheden zijn.

[appellant B] wordt evenmin gevolgd in de stelling dat de planologische verandering tot hogere onderhoudskosten leidt. Ook onder het oude planologische regime was een volledige bezetting van het bungalowpark gedurende het

gehele jaar mogelijk. Daarnaast is niet bewezen dat het gebruik van een object voor woondoeleinden intensiever is dan het gebruik voor recreatieve woondoeleinden. De frequente wisseling van recreanten in het gebied vraagt juist meer van het openbaar gebied en de voorzieningen.

9. Het college heeft het advies van 3 maart 2017 aan de afwijzing van de aanvraag ten grondslag gelegd. Het college heeft die afwijzing in bezwaar gehandhaafd. In de besluiten van 22 januari 2018 is een nadere toelichting van Gloudemans op het advies vermeld.

hoger beroep

10. [appellant B] is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank. Hij voert in hoger beroep gronden aan met betrekking tot fundamentele rechten, het advies van Gloudemans, de planologische vergelijking, het oorzakelijk verband met de schade, het recht op het ongestoord genot van zijn eigendom en de totstandkoming van het nieuwe bestemmingsplan. De Afdeling zal de gronden hierna (in een andere volgorde) bespreken en afsluiten met een conclusie.

totstandkoming van het nieuwe bestemmingsplan

11. [appellant B] betoogt dat de rechtbank heeft verzuimd een oordeel te geven over de beroepsgrond dat in zijn geval ten onrechte geen uitzondering is gemaakt op de vaste jurisprudentie over de toepassing van artikel 6.1 van de Wro. In beroep heeft hij verwezen naar een rapport van de Nationale Ombudsman en een brief van de minister van Binnenlandse Zaken over de totstandkoming van het nieuwe bestemmingsplan en naar het door het college tegen dat bestemmingsplan ingestelde beroep. Naar aanleiding hiervan heeft de rechtbank slechts overwogen dat uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat buiten de in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro limitatief opgesomde gevallen geen plaats is voor het toekennen van een tegemoetkoming in planschade en dat de beroepsgrond geen aanleiding geeft om van deze lijn af te wijken. Hiermee heeft zij volgens [appellant B] niet deugdelijk gemotiveerd waarom de kwestieuze totstandkoming van de planologische wijziging geen aanleiding geeft om een uitzondering te maken.

11.1. Voor zover bij de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan onregelmatigheden hebben plaatsgevonden, kan dat niet leiden tot het oordeel dat een besluit op de aanvraag om tegemoetkoming in planschade, waarbij die vaststelling als uitgangspunt geldt, niet rechtmatig is. Zie bijvoorbeeld (onder 5.4 van) de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2401). Schade als gevolg van gestelde onregelmatigheden kan niet op grond van artikel 6.1, eerste lid, van de Wro worden vergoed. Die bepaling biedt uitsluitend een grondslag voor toekenning van een tegemoetkoming in planschade. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen. Het betoog faalt.

oorzakelijk verband en planologische vergelijking

12. De rechtbank heeft overwogen dat, gelet op een uitspraak van de Afdeling van 10 september 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3337), bij de beoordeling of sprake is

van een nadeliger planologische situatie ten gevolge van een planologische wijziging, slechts ruimtelijke gevolgen relevant zijn. De door [appellant B] gegeven onderbouwing van de gestelde planologische verslechtering komt er op neer dat door de mogelijkheid om recreatiewoningen permanent te bewonen deze woningen minder vaak recreatief zullen worden verhuurd en dat, inherent daaraan, de vraag naar de door [appellant B] geleverde diensten afneemt. Dit is echter, daargelaten of de gestelde afname een gevolg is van het gewijzigde planologische regime, geen ruimtelijk gevolg daarvan. De hoedanigheid van de gebruiker en de door de gebruiker te maken keuzes en eventuele gevolgen daarvan zijn geen planologische aspecten. Dat de uitstraling van het bungalowpark verandert door deze gebruikswijziging, zoals [appellant B] heeft gesteld, is - wat daar ook van zij - onvoldoende geconcretiseerd om als ruimtelijk gevolg in vorenbedoelde zin te worden aangemerkt. Van een nadeliger planologische situatie is volgens de rechtbank geen sprake.

13. [appellant B] betoogt dat de rechtbank met deze overwegingen niet heeft onderkend dat hij wel degelijk in een nadeliger planologische situatie is gebracht. Hij heeft aantoonbaar schade geleden ten gevolge van de planologische wijziging. Bovendien heeft de rechtbank een te beperkte uitleg aan de jurisprudentie gegeven, omdat het bij ruimtelijke gevolgen niet alleen gaat om fysiek waarneembare gevolgen, maar ook een verandering van gebruik, zoals hier het geval is.

[appellant B] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte geen oordeel heeft gegeven over de beroepsgrond dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er geen voldoende rechtstreeks oorzakelijk verband is tussen de gestelde planschade en de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan.

13.1. Voor de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade wordt onderzocht of de aanvrager als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en schade lijdt of zal lijden. Hiertoe wordt een vergelijking gemaakt tussen het planologische regime na de inwerkingtreding van de wijziging, waarvan gesteld wordt dat deze schade heeft veroorzaakt, met het onmiddellijk daaraan voorafgaande planologische regime. In die vergelijking wordt in beginsel uitgegaan van het realiseren van de maximale mogelijkheden van het oude en nieuwe planologische regime. Indien het realiseren van de maximale mogelijkheden van het oude en nieuwe planologische regime met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, bestaat aanleiding voor afwijking van dit uitgangspunt.

13.2. In de onder 13.1 bedoelde vergelijking zijn slechts de ruimtelijke gevolgen van het oude en nieuwe planologische regime relevant. Voor het toekennen van een tegemoetkoming in planschade is een rechtstreeks oorzakelijk verband tussen de schade en het nieuwe planologische regime vereist. Vergelijk de overzichtsuitspraak in planschadezaken van de Afdeling van 28 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2582) onder 2.11 en 3.

13.3. Volgens [appellant B] is de gestelde inkomensderving een gevolg van de afname van de vraag van de eigenaren van recreatiewoningen en de huurders van die woningen naar de door [appellant B] geleverde diensten en zou de schade niet zijn ontstaan als het nieuwe bestemmingsplan niet was vastgesteld en in werking getreden. Indien deze stelling juist is en de schade zonder het nieuwe bestemmingsplan niet was ontstaan, rechtvaardigt dat echter nog niet de conclusie dat de schade in een zodanig nauw verband tot het nieuwe bestemmingsplan staat, dat de schade het college, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een rechtstreeks gevolg van het nieuwe bestemmingsplan kan worden toegerekend. [appellant B] heeft in de onder 4 bedoelde koopovereenkomsten zelf de keuze gemaakt om het gebruik van de woningen te koppelen aan de voorschriften van het bestemmingsplan. [appellant B] had, in plaats daarvan, bij deze koopovereenkomsten ook kunnen bepalen dat permanente bewoning van de woningen niet is toegestaan. Verder is gebruik voor recreatieve doeleinden onder het nieuwe planologische regime nog steeds toegestaan en is dat gebruik dus niet beperkt tot permanente woondoeleinden. Of woningen voor permanente woondoeleinden worden gebruikt, is een gevolg van de keuze van de eigenaren van die woningen. In het advies van Gloudemans is verder terecht vermeld dat het die eigenaren vrijstaat om te bepalen met wie zij een bemiddelingsovereenkomst sluiten en of zij gebruik wensen te maken van aanvullende services van [appellant B] en dat de gestelde inkomensderving ook onder het oude planologische regime had kunnen ontstaan.

De conclusie is dat niet wordt voldaan aan de in de jurisprudentie van de Afdeling gestelde eis dat tussen de gestelde schade en de planologische wijziging een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat. Het college heeft - alleen al hierom - geen aanleiding hoeven zien voor toekenning van de door [appellant B] aangevraagde tegemoetkoming in de schade. Overigens heeft de rechtbank terecht overwogen dat de gestelde afname van de vraag van de eigenaren van recreatiewoningen en de huurders van deze woningen naar de door [appellant B] geleverde diensten geen ruimtelijk gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan is. Die afname is niet te herleiden tot een van de in het plan-schaderecht relevante schadefactoren, zoals een aantasting van de privacy of een toename van de overlast, en heeft daarom geen betekenis in de vergelijking met het oude planologische regime en in de schadetaxatie.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellant B] als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan niet in een nadeliger planologische situatie is komen te verkeren.

Het betoog faalt.

advies van Gloudemans

14. [appellant B] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het advies van Gloudemans voldoende duidelijk is en ook overigens aan de vereisten voldoet en dat zij geen aanleiding ziet om te concluderen dat het college niet van dat advies en de nadere toelichting

daarop kon uitgaan. [appellant B] voert aan dat hij aanmerkelijk heeft gemaakt dat het advies van Gloudemans inhoudelijk niet deugt. Ter toelichting hiervan verwijst hij naar het beroepschrift. In het beroepschrift heeft [appellant B] zich op het standpunt gesteld dat het advies op onderdelen onbegrijpelijk is en dat dit niet is verbeterd met de in de besluiten van 22 januari 2018 vermelde toelichting van Gloudemans.

14.1. Uit het beroepschrift valt af te leiden dat de kritiek van [appellant B] zich richt tegen de door Gloudemans getrokken conclusies dat hij door de planologische verandering niet in een nadeliger planologische situatie is komen te verkeren en dat er geen rechtstreeks oorzakelijk verband is tussen de gestelde schade en de planologische verandering. Voor het geven van een antwoord op de vraag of de planologische verandering voor [appellant B] tot een planologische verslechtering heeft geleid en zo ja, of er een rechtstreeks oorzakelijk verband is tussen de gestelde schade en de planologische verandering, was in dit geval geen specialistische kennis of ervaring vereist, waarover slechts een deskundige beschikt. Dat betekent dat op deze punten geen bijzondere betekenis toekomt aan het advies van Gloudemans en dat niet van belang is of dat advies op deze punten voldoet aan de in de jurisprudentie van de Afdeling gestelde eisen aan een advies van een onafhankelijke en onpartijdige deskundige.

Het betoog faalt.

recht op het ongestoord genot van eigendom

15. [appellant B] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de afwijzing van de aanvraag om een tegemoetkoming in planschade niet in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het Eerste Protocol). Hij voert aan dat de rechtbank te gemakkelijk is teruggevallen op vaste jurisprudentie van de Afdeling. Indien hij, terwijl hij aantoonbaar schade lijdt en heeft geleden ten gevolge van een planologische wijziging, niettemin met lege handen zou achterblijven, is een te beperkte uitleg aan artikel 6.1 van de Wro gegeven en is die bepaling of die uitleg in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

15.1. In artikel 1 van het Eerste Protocol is onder meer bepaald dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom.

15.2. Omdat er in het geval van [appellant B] geen rechtstreeks oorzakelijk verband is tussen de gestelde schade en de planologische wijziging, bestaat - alleen al hierom - geen grond voor het oordeel dat de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan tot een inbreuk op zijn eigendomsrecht, bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol, heeft geleid. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college de in bezwaar gehandhaafde besluiten van 13 april 2017 niet in strijd met die bepaling heeft genomen.

Het betoog faalt.

overige fundamentele rechten

16. [appellant B] betoogt verder dat in strijd is gehandeld met het recht op gelijke behandeling en met het recht op toegang tot de rechter in het algemeen en tot de rechter die het meest is geëquipeerd om over zijn geval te beslissen in het bijzonder. Hij behoudt zich het recht voor om een nadere toelichting hierop te geven in een aanvullend hogerberoepschrift.

16.1. Het betoog biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat in strijd met het recht op gelijke behandeling is gehandeld. [appellant B] heeft geen nadere toelichting op dat betoog gegeven.

In een aanvullende notitie heeft [appellant B] wel nog aangevoerd dat het in de jurisprudentie gestelde vereiste van een ruimtelijk relevant gevolg EVRM-conform moet worden geïnterpreteerd om een beoordeling van zijn planschadeclaim mogelijk te maken, omdat hij anders zijn claim na jarenlang procederen alsnog zou moeten voorleggen aan de civiele rechter, die niet de meest gereede rechter is om overheidsaansprakelijkheid in de context van ruimtelijke ordening te beoordelen. In reactie daarop verwijst de Afdeling naar hetgeen zij hiervoor onder 13.3 en 15.2 heeft overwogen over het oorzakelijk verband tussen de gestelde schade en de planologische verandering.

Het betoog faalt.

conclusie

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

proceskosten

18. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Bovenstaande planschade-uitspraak is voor de praktijk van belang omdat de Afdeling daarin helder uiteenzet (a) met welke gevolgen van een planologische wijziging bij de planvergelijking rekening moet worden gehouden, en (b) op welke wijze het causaal verband tussen de planologische wijziging en een gestelde schadepost moet worden beoordeeld.

2. Aan de orde was een aanvraag tot vergoeding van planschade van een exploitant van een bungalowpark in Wervershoof. Deze exploitant was eigenaar van het openbaar gebied van het park en het receptiegebouw; daarnaast had deze eigenaar ook nog een aantal bungalows op het park zelf in eigendom. Het merendeel van de bungalows op dit park was echter eigendom van derden/particulieren. Onder het oude planologische regime was permanente bewoning van de bungalows op het park niet toegestaan. Contractueel was vastgelegd dat de eigenaren van de bungalows deze

verhuurden aan de exploitant en dat deze de bungalows voor recreatief gebruik mocht (onder)verhuren aan derden. De exploitant ontving van de bungaloweigenaren een vergoeding voor het gebruik en het onderhoud van de openbare/algemene voorzieningen op het park, voor het bemiddelen bij de verhuur van de bungalows en serviceverlening aan de huurders van deze bungalows.

De gemeente besloot het bestemmingsplan te wijzigen, en daarin het (mede)gebruik van de bungalows voor permanente bewoning toe te staan. De exploitant vreesde dat hij hierdoor minder bungalows recreatief zou kunnen verhuren, en daardoor inkomsten uit de verhuurbemiddeling en -service zou derven. Daarnaast vreesde hij een intensiever gebruik van de openbare voorzieningen van het park bij permanente bewoning, en daarmee navenant hogere onderhoudskosten.

De gemeente (en haar planschadeadviseur) oordeelde echter dat geen sprake was van een relevante nadelige wijziging van de planologische situatie ter plaatse, en wees de aanvraag tot planschadevergoeding af. De rechtbank verklaarde het daartegen ingestelde beroep van de exploitant ongegrond.

3. De Afdeling stelt nog eens voorop dat bij de planvergelijking, die gemaakt moet worden in het kader van de beoordeling van een verzoek om planschadevergoeding, alleen 'ruimtelijk relevante gevolgen' betrokken moeten/mogen worden.

Zo oordeelde de Afdeling eerder al dat onder meer niet als ruimtelijk relevante gevolgen van een nieuwe planologische ontwikkeling te beschouwen zijn: vrees voor hinderlijk gedrag van derden (ABRvS 27 april 2005:AF4731 over alleenstaande minderjarige asielzoekers; ABRvS 13 februari 2013:BZ1251 over psychiatrische patiënten, ABRvS 1 juni 2016:1483 over verstandelijk gehandicapten), een wijziging van concurrentieverhoudingen (ABRvS 30 oktober 2013:1727; ABRvS 10 september 2014:3337), een niet wetenschappelijk onderbouwde vrees voor toekomstige gezondheidsrisico's (ABRvS 28 juni 2017:1712 inzake agrarische bedrijfsvoering; ABRvS 24 januari 2018:219 inzake windturbines; ABRvS 14 november 2018:3691 inzake hoogspanningslijnen; ABRvS 1 april 2020:924 inzake zendmasten) of een subjectieve negatieve gevoelswaarde bij een nieuwe ontwikkeling (ABRvS 27 november 2013:764 inzake parenclub; ABRvS 2 september 2020:2099 inzake mortuarium).

4. In dit geval oordeelde de Afdeling dat de door de aanvrager gestelde afname van de vraag van de eigenaren en huurders van de bungalows naar de door aanvrager geleverde diensten geen ruimtelijk gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan is. Die afname is volgens de Afdeling niet te herleiden tot één van de in het planschaderecht relevante 'ruimtelijke' schadefactoren, zoals een aantasting van de privacy of een toename van overlast, en heeft daarom geen betekenis voor de planvergelijking of de schadetaxatie.

5. Voor zover wél sprake is van ruimtelijke relevante gevolgen van een nieuw planologisch besluit, rijst vervolgens de vraag of de gestelde schade(post) wel beschouwd

kan worden als een 'rechtstreeks' gevolg van dat besluit. Of met andere woorden: of er wel een voldoende causaal verband bestaat tussen het nieuwe planologisch besluit en de gestelde schade(post).

Bij de beoordeling van dit causaal verband onderscheidt de Afdeling in haar jurisprudentie steevast twee vragen/criteria:

- a. Zou de betreffende schade ook (kunnen) zijn ontstaan als het nieuwe planologische besluit niet was genomen?
- b. Staat de betreffende schade in een zodanig nauw verband tot het nieuwe bestemmingsplan dat de schade als een rechtstreeks gevolg van het nieuwe bestemmingsplan kan worden toegerekend?

6. De Afdeling oordeelt dat in dit geval de gestelde inkomensderving (als gevolg van een geringere afname van diensten van de aanvrager) niet aan het nieuwe bestemmingsplan kan worden toegerekend en noemt daarvoor een aantal redenen, waaronder: ook onder het oude bestemmingsplan hadden de eigenaren van de bungalows kunnen besluiten om geen gebruik te maken van de verhuurbemiddeling en -service van aanvrager (ergo niet voldaan aan criterium a), en of bungalows onder het nieuwe bestemmingsplan permanent gebruikt gaan worden vloeit niet rechtstreeks voort uit het nieuwe bestemmingsplan maar is het gevolg van een keuze van de eigenaren van de bungalows (ergo niet voldaan aan criterium b).

7. In het vervolg van de uitspraak (r.o. 14.1) benadrukt de Afdeling nog eens dat bij de beoordeling van plan-schade eerst de vraag aan de orde is of de planologische wijziging tot een nadeliger situatie voor aanvrager heeft geleid (waarbij dus alleen de ruimtelijke relevante gevolgen mogen worden betrokken). Pas als aldus sprake is van een planologisch nadeliger situatie komt de vraag aan de orde of er een rechtstreeks causaal verband is tussen de gestelde schade en de planologische verandering.

Opvallend is dat de Afdeling zelf deze volgorde in de uitspraak niet aanhoudt: in de uitspraak concludeert zij immers eerst (in de eerste alinea van r.o. 13.3) dat er tussen de gestelde schade in de vorm van inkomensderving (als gevolg van een geringere afname van diensten van aanvrager) en het nieuwe bestemmingsplan geen rechtstreeks oorzaaklijk verband bestaat. Daarna oordeelt de Afdeling pas (in de tweede alinea van r.o. 13.3) dat 'overigens' de gestelde schadefactor (afname van diensten van de aanvrager) geen ruimtelijk gevolg van het nieuwe bestemmingsplan is en dat gevolg dan ook niet als planologisch nadeel kan worden beschouwd. Waarom de Afdeling de volgorde in dit geval omdraait wordt niet duidelijk uit de uitspraak.

8. Voor de praktijk is het voorts nog van belang dat de Afdeling in deze uitspraak nog eens uitdrukkelijk overweegt dat voor het geven van een antwoord op de vraag of een planologische verandering tot een planologische verslechtering heeft geleid, en zo ja, of er een voldoende causaal verband is tussen de gestelde schade en de planologische verandering, geen specialistische kennis of ervaring van een deskundige is vereist. Dit oordeel heeft voor de praktijk twee gevolgen:

de kritiek van een aanvrager op de beoordeling van het planologisch nadeel en het causaal verband hoeft niet via de band van het advies van de planschadeadviseur van de gemeente te worden geleverd en voor de onderbouwing van die kritiek is geen tegenadvies van een andere deskundige vereist. De rechter zal de kritiek zelf rechtstreeks kunnen en mogen beoordelen (vol toetsen), en die beoordeling blijft dus niet beperkt tot de vraag of het bestuursorgaan in redelijkheid op het advies van haar planschadeadviseur over deze aspecten heeft mogen afgaan.

I.P.A. van Heijst