

wordt dan vergoed gelijk met (bijvoorbeeld) het besluit tot handhaving. De grondslag is dan artikel 3:4 lid 2 Awb, ingekleurd door schending van het vertrouwensbeginsel. Gebeurt dat niet, bijvoorbeeld omdat het bestuursorgaan de schadediscussie terecht doorschuift (bijvoorbeeld: ABRvS 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1620, JG 2018/29, m.nt. Nielen en Reijnders), of in complexe situaties die zich niet goed lenen voor discussie over schade (meerdere belanghebbenden, vereiste spoed) resteert de weg van artikel 8:88 Awb, of de civiele rechter bij schadevorderingen boven € 25.000.

7. Net zoals de Afdeling in deze uitspraak ziet A-G Wattel voor het égalitébeginsel in dit soort situaties geen rol weggelegd. Dogmatisch klopt dat. Een toets aan het égalitébeginsel lijkt ook praktisch lastig. Hoe bijvoorbeeld het normaal maatschappelijk risico in te vullen? Feit is echter dat de benadeelde op deze wijze (weer) in een procedureel doolhof terecht komt van onzelfstandige schadebesluiten en verschillende bevoegde rechters al naar gelang de hoogte van de vordering. Dit terwijl de komende invoering van artikel 4:126 Awb hieraan een eind probeert te maken voor nadeelcompensatie. Dogmatiek kent dus zijn prijs en het is afwachten hoe de Afdeling hiermee in de toekomst zal omgaan.

L.A. Jager & J.S. Procee

BR 2019/32

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
6 februari 2019, nr. 201805786/1/A2
(Mrs. J.E.M. Polak, J.C. Kranenburg en G.M.H. Hoogvliet)
m.nt. I.P.A. van Heijst¹

(Art. 22 Tracéwet; art. 6.1 Wro)

ECLI:NL:RVS:2019:330

Planschade; verhouding tot schadeloosstelling bij onteigening.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2613) volgt niet dat bepaalde schade in een planschadevergoedingsprocedure niet in aanmerking mag worden genomen omdat deze schade in een voorafgaande onteigeningsprocedure in aanmerking moest worden genomen. De Afdeling komt in de uitspraak van 16 juli 2014 tot het oordeel dat niet valt uit te sluiten dat de planschadevergoedingsprocedure ten opzichte van de onteigeningsprocedure aanvullende betekenis kan hebben. Vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3305). Ingevolge artikel 22 Tracéwet en artikel 6.1 lid 1 Wro komt planschade

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

voor zover deze voldoende anderszins is verzekerd niet voor een tegemoetkoming in aanmerking. Op grond van de tekst van de koopovereenkomst mocht appellant ervan uitgaan dat het in de onteigeningsschadeloosstelling opgenomen bedrag van € 90.000 voor waardevermindering van het overblijvende niet geheel gedeeltelijk was bedoeld ter vergoeding van planschade. De Afdeling gaat er dan ook niet vanuit dat de door appellant ten gevolge van het Tracébesluit en het wijzigingsbesluit door toegenomen geluidhinder en verslechtering van de luchtkwaliteit op zijn landgoed geleden planschade door de minnelijke verkoop van een gedeelte van het landgoed in de onteigeningsprocedure anderszins is verzekerd.

Uitspraak in het geding tussen:
[appellant], wonend te [woonplaats],
en
de minister van Infrastructuur en Waterstaat,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 april 2017 heeft de minister aan [appellant] een vergoeding voor schade van € 34.000,00, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 8 april 2015, en een vergoeding voor deskundigenkosten van € 2.849,55 toegekend.

Bij besluit van 17 november 2017 heeft de minister het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en de minister hebben ieder nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 november 2018, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], en de minister, vertegenwoordigd door mr. ing. N.H. Huntelaar, R.G. Kempers en mr. ir. M.A. Drapers, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Onder de minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt tevens verstaan: diens rechtsvoorgangers.

2. Bij besluit van 20 augustus 2013 heeft de minister krachtens artikel 9, eerste lid, van de Tracéwet het tracébesluit "N18 Varsseveld – Enschede" vastgesteld. Het tracébesluit voorziet in de aanleg van een nieuw tracé van de N18 tussen Groenlo en Enschede en de aanpassing van het bestaande tracé van de N18 ter hoogte van Varsseveld tussen de A18 en de N318 alsmede het gedeelte tussen Varsseveld en Lichtenvoorde. Op het nieuwe tracégedeelte tussen Haaksbergen en Enschede verandert de N18 van een weg van twee rijbanen met ieder één rijstrook in een weg van twee rijbanen met ieder twee rijstroken. Op dat nieuwe tracégedeelte is een maximumsnelheid van 100 km per uur voorzien. Het tracébesluit is op 12 september 2013 in werking getreden.

Bij besluit van 21 februari 2014 (hierna: het wijzigingsbesluit) heeft de minister krachtens artikel 9, eerste lid, van de Tracéwet het tracébesluit gewijzigd. Het wijzigingsbesluit regelt de verdiepte aanleg van de N18 bij Haaksbergen. Het wijzigingsbesluit is op 5 maart 2014 in werking getreden. Bij besluit van 15 december 2014 heeft de minister het tracébesluit opnieuw gewijzigd. Dit wijzigingsbesluit heeft geen betrekking op het landgoed van [appellant] en de omgeving daarvan en is daarom niet relevant voor deze zaak.

3. [appellant] is eigenaar van het [landgoed] aan de [locatie] te Haaksbergen. Het landgoed had op de peildata 12 september 2013 en 5 maart 2014 een oppervlakte van ruim 9 ha. Op het landgoed bevinden zich een woning met kantoor, bijgebouwen voor een stoeterij/paardenfokkerij, een bos met menpad en buitenrijbak, een buitenzwembad, erf, tuin en agrarisch gebruikte grond. [appellant] heeft ruim 1 ha van het landgoed verkocht aan de Staat voor de aanleg van een gedeelte van het nieuwe tracé van de N18. De Staat heeft [appellant] hiervoor bij minnelijke schikking in een onteigeningsprocedure € 168.800,00 betaald. In dat bedrag is onder meer ruim € 25.000,00 opgenomen voor de verkoop van het perceelgedeelte van ruim 1 ha en € 90.000,00 voor de waardevermindering van het overblijvende landgoed als bedoeld in artikel 41 van de Onteigeningswet.

[appellant] heeft bij aanvraagformulier van 13 maart 2015 verzocht om vergoeding van schade ten gevolge van de aanleg van het nieuwe tracé van de N18 nabij zijn landgoed. In die aanvraag stelt hij ten gevolge van de aanleg van dat tracégedeelte een schade van ruim € 500.000,00 te lijden.

4. De minister heeft voor de beoordeling van de aanvraag van [appellant] een commissie (hierna: de schadecommissie) als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014 (hierna: de Beleidsregel) ingesteld. De minister heeft het advies van de schadecommissie van 14 februari 2017 aan het in bezwaar gehandhaafde besluit van 26 april 2017 ten grondslag gelegd. In dat advies is het volgende vermeld.

Het wijzigingsbesluit heeft betrekking op het tracégedeelte tussen km 254,440 en km 255,330. Het landgoed ligt ter hoogte van ongeveer km 255,1. In het wijzigingsbesluit is bepaald dat de N18 ter hoogte van het landgoed verdiept wordt aangelegd. Het nieuwe tracé van de N18 grenst direct aan het landgoed. De woning van [appellant] op het landgoed ligt op ongeveer 200 m van het nieuwe tracé van de N18. In het wijzigingsbesluit is op een gedeelte van het landgoed een verkeersbestemming gelegd, terwijl dit gedeelte voorheen een bosbestemming had. Het tracébesluit en het wijzigingsbesluit wijzigen niet de bestemmingen voor het huisperceel en het direct omliggende weiland met opstallen en het resterende gedeelte van de bosbestemming op het landgoed. In het tracébesluit en wijzigingsbesluit is aan gronden in de omgeving van het landgoed vooral een verkeersbestemming gegeven, terwijl deze gronden voorheen vooral waren bestemd voor agrarische doeleinden. Door de realisering van het nieuwe tracé van de N18 wordt de Hannenbergweg een doodlopende weg. Het landgoed blijft aan de zuidzijde ontsloten op de Hazenweg.

De schadecommissie heeft het tracébesluit en het wijzigingsbesluit vergeleken met de voorheen geldende planologische regimes. Op grond van deze planvergelijkingen heeft de schadecommissie in de eerste plaats geconcludeerd dat ten gevolge van deze besluiten de bestemming voor het overblijvende gedeelte van het landgoed niet is gewijzigd. De zogenoemde directe planschade is volgens het advies door de minnelijke schikking anderszins verzekerd. De schadecommissie is op grond van de planvergelijking verder tot de conclusie gekomen dat [appellant] door de bestemmingswijzigingen op gronden in de omgeving van het landgoed zogenoemde indirecte planschade lijdt door toegenomen geluidhinder, vermindering van de luchtkwaliteit en verslechtering van de algehele omgeving. Volgens het advies leidt [appellant] geen schade door een verslechterde bereikbaarheid. Over de verslechtering van de algehele omgeving is in het advies vermeld dat de omgeving van het landgoed voorheen viel te typeren als een overwegend agrarisch gebied, terwijl het landgoed, waaronder de woonomgeving van [appellant] en het gedeelte van het landgoed waar de manegeactiviteiten plaatsvonden, nu worden gedomineerd door het nieuwe tracé van de N18. De schadecommissie beschouwt deze wijziging als een ingrijpend planologisch nadeel. De schadecommissie heeft dit planologisch nadeel, op basis van een door mr. A.H. Kraak, lid van de commissie, opgesteld taxatierapport van 14 februari 2017, bepaald op een bedrag van € 68.000,00. Na aftrek van het forfaitair normaal maatschappelijk risico van 2%, in dit geval een bedrag van € 34.000,00, resteert een toe te kennen bedrag aan nadeelcompensatie van € 34.000,00.

De schadecommissie leidt uit de uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2613) af dat planschade en nadeelcompensatie niet kunnen fungeren als vangnet voor schadeposten die in het kader van de minnelijke verwerving of onteigening behoren te worden vergoed. Volgens de schadecommissie volgt uit het arrest van de Hoge Raad van 21 november 2008 (ECLI:NL:HR:2008:BF0415) dat schade door geluidsoverlast en verslechtering van de luchtkwaliteit ten gevolge van een werk dat zowel op als buiten het aangekochte perceelgedeelte wordt gerealiseerd op grond van artikel 41 van de Onteigeningswet geheel voor vergoeding in aanmerking komt. De commissie heeft zich daarom op het standpunt gesteld dat de planschade die [appellant] ten gevolge van het tracébesluit en het wijzigingsbesluit lijdt door toegenomen geluidsoverlast en verslechterde luchtkwaliteit in de minnelijke schikking is vergoed door de toekenning van het bedrag van € 90.000,00 voor waardevermindering van het overblijvende gedeelte van het landgoed. Deze planschade is dus anderszins verzekerd, aldus het advies.

Behandeling van het beroep

5. [appellant] betoogt dat de minister zich, in navolging van het advies van de schadecommissie, ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat een gedeelte van de door hem geleden indirecte planschade is vergoed bij de minnelijke schikking en daarom anderszins is verzekerd. Hij betoogt dat bij de onderhandelingen over de minnelijke

schikking steeds door de vertegenwoordigers van de Staat is gesteld dat planschade niet in de minnelijke schikking maar via een afzonderlijke procedure wordt geregeld. Hij voert daarbij aan dat dit in de minnelijke schikking en de akte van levering ook zo is vermeld. Hij stelt dat hij er daarom vanuit mocht gaan dat de door hem geleden planschade niet was begrepen in het meergenoemde bedrag van € 90.000,00. [appellant] stelt dat dit bedrag ziet op vergoeding van de te verwachten bedrijfsbeperkingen. Volgens [appellant] is de schadecommissie bij het bepalen van de hoogte van de nadeelcompensatie van onjuiste uitgangspunten uitgegaan en mocht de minister het advies van de schadecommissie daarom niet aan het besluit van 26 april 2017 ten grondslag leggen.

5.1. Artikel 22 van de Tracéwet luidt:

“Indien een belanghebbende ten gevolge van een tracébesluit schade lijdt of zal lijden, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en ten aanzien waarvan de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd, kent Onze Minister hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.”

Artikel 6.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) luidt:

“Burgemeester en wethouders kennen 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 genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.”

5.2. Anders dan de minister heeft aangenomen, volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2613) niet dat bepaalde schade in een planschadevergoedingsprocedure niet in aanmerking mag worden genomen omdat deze schade in een voorafgaande onteigeningsprocedure in aanmerking moest worden genomen. De Afdeling komt in de uitspraak van 16 juli 2014 tot het oordeel dat niet valt uit te sluiten dat de planschadevergoedingsprocedure ten opzichte van de onteigeningsprocedure aanvullende betekenis kan hebben. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3305).

De redenering in het advies van de schadecommissie dat moet worden aangenomen dat schade die [appellant] lijdt door extra geluidsoverlast en verslechtering van de luchtkwaliteit anderszins is verzekerd, alleen omdat dergelijke schade op grond van artikel 41 van de Ontheingingswet geheel voor vergoeding in aanmerking komt, volgt de Afdeling niet. Met deze redenering hanteert de schadecommissie ten onrechte als maatstaf dat planschade die anderszins had kunnen worden verzekerd niet voor een tegemoetkoming in aanmerking kan komen. Deze maatstaf is echter niet op-

genomen in artikel 22 van de Tracéwet en artikel 6.1, eerste lid, van de Wro. Ingevolge deze bepalingen komt planschade voor zover deze voldoende anderszins is verzekerd niet voor een tegemoetkoming in aanmerking.

5.3. In artikel II van de op 29 februari 2016 tussen [appellant] en de Staat (Infrastructuur en Milieu) minnelijk tot stand gekomen koopovereenkomst is vermeld:

“De koop geschiedt voor de schadeloosstelling van € 168.800,00 [...], in welk bedrag alle schadeloosstellingen, hoe ook genaamd, zijn begrepen, evenwel met uitzondering van eventuele vergoeding van belastingschade als onder de bijzondere bepalingen van artikel 14 bedoeld en de nog nader te bepalen planschade waarvoor een afzonderlijke procedure wordt doorlopen.”

In de koopovereenkomst is verder in artikel 3, tweede lid, vermeld:

“De nog nader te bepalen planschade maakt geen deel uit van de tussen partijen overeengekomen schadeloosstelling. Daarvoor zal verkoper te zijner tijd afzonderlijk kwijting verlenen.”

In de akte van levering van 14 maart 2016 is artikel II van de koopovereenkomst letterlijk overgenomen.

Op grond hiervan mocht [appellant] er van uitgaan dat het in de schadeloosstelling opgenomen bedrag van € 90.000,00 voor waardevermindering van het overblijvende niet geheel of gedeeltelijk was bedoeld ter vergoeding van planschade. De minister heeft niet aannemelijk gemaakt, ook niet op de zitting, dat dit bedrag wel geheel of gedeeltelijk ter vergoeding van planschade is toegekend.

5.4. Gezien het voorgaande gaat de Afdeling er niet van uit dat de door [appellant] ten gevolge van het tracébesluit en het wijzigingsbesluit door toegenomen geluidshinder en verslechtering van de luchtkwaliteit op zijn landgoed geleden planschade door de minnelijke verkoop van een gedeelte van het landgoed in de onteigeningsprocedure anderszins is verzekerd.

5.5. Het betoog slaagt.

Slotsom en toekennen nadeelcompensatie

6. Het beroep is gegrond. Het besluit van 17 november 2017 komt voor vernietiging in aanmerking, omdat het in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb niet zorgvuldig is voorbereid en niet deugdelijk is gemotiveerd en in strijd met artikel 22 van de Tracéwet en artikel 6.1, eerste lid, van de Wro is genomen. Hetgeen [appellant] voor het overige heeft aangevoerd heeft geen bespreking. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb de omvang van de door [appellant] geleden planschade en het bedrag van de aan [appellant] toe te kennen nadeelcompensatie zelf vast te stellen. Daartoe overweegt de Afdeling het volgende.

7. [appellant] heeft in bezwaar een door [taxateur] opgesteld taxatierapport van 7 juli 2017 overgelegd. In dat rapport is een planvergelijking opgenomen en is ingegaan op

de schadefactoren geluidshinder, omgevingsverslechtering en verslechtering van de luchtkwaliteit. Volgens het taxatierapport lijdt [appellant] ten gevolge van het tracébesluit en het wijzigingsbesluit een planschade van € 185.000,00. Volgens het taxatierapport heeft [taxateur] bij de taxatie geen rekening gehouden met bedrijfsmatige schade, maar het landgoed getaxeerd als een prachtige woonlocatie.

De minister heeft zich in het besluit van 17 november 2017 op het standpunt gesteld dat [taxateur] bij de bepaling van de omvang van de planschade van [appellant] ten onrechte de schadefactoren extra geluidshinder en verslechterde luchtkwaliteit heeft betrokken. Zoals hiervoor is overwogen, volgt de Afdeling dat standpunt niet. Bij brief van 14 mei 2018 heeft de minister een door Kraak, lid van de schadecommissie, opgesteld memo van februari 2018 ingediend. Volgens het memo is [taxateur] ten onrechte in de oude planologische situatie van een op het landgoed aanwezig geluidsniveau van 38 dB uitgegaan. Volgens het memo moet in de oude planologische situatie van een hoogste waarde van 43 dB worden uitgegaan en leidt de planologische verandering tot een verslechtering van het geluidsniveau op het landgoed van 4 dB.

In het advies van de schadecommissie is op pagina 33 vermeld dat Rijkswaterstaat de commissie heeft meegedeeld dat in de situatie onder het oude planologische regime moet worden uitgegaan van een gemiddeld geluidsniveau op het landgoed van 38 dB. In het advies zijn op pagina 34 in een tabel de resultaten van een in het kader van de nadeelcompensatieprocedure uitgevoerd geluidsonderzoek vermeld. In de tabel zijn de geluidswaarden in 2012 en de geluidswaarden bij autonome ontwikkeling in 2027 op de noordoostelijke, noordwestelijke, zuidwestelijke en zuidoostelijke gevels van de woning op het landgoed vermeld. Tevens zijn in de tabel voor de noordoostelijke gevel geluidswaarden vermeld uit het wijzigingsbesluit, waarbij rekening is gehouden met de aanleg van de N18. Bij de tabel is vermeld dat deze laatste geluidswaarden met 2 dB moeten worden verhoogd om vergelijkbaar te zijn met de geluidswaarden uit het geluidsonderzoek in het kader van de nadeelcompensatieprocedure. Volgens de tabel bedroeg de geluidswaarde op de noordoostelijke gevel van de woning op een hoogte van 4,5 m in 2012 36 dB, bedraagt de geluidswaarde op die gevel bij autonome groei in 2027 37 dB en na realisatie van de N18 volgens het wijzigingsbesluit 47 dB. Volgens de tabel bedroeg de geluidswaarde op de zuidoostelijke gevel op een hoogte van 4,5 m in 2012 42 dB en bedraagt de geluidswaarde op die gevel bij autonome groei in 2027 43 dB. In de tabel is voor de zuidoostelijke gevel geen andere geluidswaarde vermeld. Volgens het advies is de schadecommissie er bij het bepalen van de omvang van de geleden planschade van uitgegaan dat de geluidsbelasting op het landgoed van [appellant] ten gevolge van de planologische verandering wijzigd van 43 naar 47 dB.

Dit uitgangspunt acht de Afdeling niet juist. In het advies is ten onrechte niet gemotiveerd waarom de commissie voor de situatie op het landgoed onder het oude planologische regime niet is uitgegaan van de door Rijkswaterstaat verstrekte gemiddelde geluidswaarde op het landgoed van

38 dB. Bovendien vergelijkt de schadecommissie voor het bepalen van de wijziging van de geluidsbelasting op het landgoed ten gevolge van de planologische verandering ten onrechte de geluidsbelasting op twee verschillende gevels van de woning met elkaar. De schadecommissie heeft bij die vergelijking voorts niet de geluidswaarden uit het wijzigingsbesluit met 2 dB verhoogd, zoals in het advies op pagina 34 onder de tabel is vermeld.

[taxateur] is volgens het taxatierapport voor het bepalen van de wijziging van de geluidssituatie op het landgoed uitgegaan van de geluidsgegevens in het advies van de schadecommissie. Voor de situatie op het landgoed onder het oude planologische regime is [taxateur] uitgegaan van het door Rijkswaterstaat verstrekte gegeven dat onder het oude planologische regime de gemiddelde geluidswaarde op het landgoed 38 dB bedroeg. Voor de situatie onder het nieuwe planologische regime is [taxateur] uitgegaan van de geluidsbelasting van 47 dB op de noordoostelijke gevel in 2027 na realisering van de N18. [taxateur] komt tot de conclusie dat de planologische verandering een forse toename van de geluidsbelasting op het landgoed tot gevolg heeft. De Afdeling ziet geen reden om aan de juistheid van deze conclusie te twijfelen. [taxateur] komt verder, evenals de schadecommissie, tot de conclusie dat de planschade die [appellant] heeft geleden als ernstig tot bovenmatig moet worden beschouwd. [taxateur] komt in het taxatierapport uit op een waardedaling van het landgoed van [appellant] van ongeveer 11%, hetgeen een bovenmatige waardedaling behelst. De Afdeling heeft geen aanknopingspunten om te twijfelen aan de juistheid van het taxatierapport van [taxateur] en de wijze van totstandkoming ervan en zal daarom van dat taxatierapport uitgaan bij de vaststelling van de omvang van de planschade die [appellant] ten gevolge van het tracébesluit en het wijzigingsbesluit heeft geleden.

8. De Afdeling stelt de omvang van de planschade die [appellant] ten gevolge van het tracébesluit en het wijzigingsbesluit heeft geleden vast op een bedrag van € 185.000,00. De aan [appellant] toe te kennen nadeelcompensatie bedraagt na aftrek van het forfaitair normaal maatschappelijke risico van 2%, in dit geval een bedrag van € 34.000,00, € 151.000,00, te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf 18 maart 2015 tot aan de dag van uitbetaling. Voor zover de minister in deze zaak al een bedrag aan nadeelcompensatie aan [appellant] heeft betaald, mag dat betaalde bedrag op het hiervoor vermelde bedrag van € 151.000,00 in mindering worden gebracht. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 17 november 2017. De minister hoeft dus niet een nieuw besluit op het door [appellant] gemaakte bezwaar te nemen.

9. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

- II. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 17 november 2017, kenmerk: RWS-2017/44730;
- III. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat om aan [appellant] te betalen een vergoeding van € 151.000,00 (zegge: honderdeenenvijftigduizend euro), te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf 18 maart 2015 tot aan de dag van algehele voldoening, met dien verstande dat voor zover de minister in deze zaak al een bedrag aan nadeelcompensatie aan [appellant] heeft betaald dit bedrag op het hiervoor vermelde bedrag in mindering mag worden gebracht;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- V. gelast dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt.

Noot

1. In deze uitspraak gaat de Afdeling nader in op de verhouding tussen onteigening en planschade: welke schade komt voor vergoeding in aanmerking in een onteigeningsprocedure en welke schade resteert dan eventueel nog om afzonderlijk als planschade te vergoeden?

2. Voor de verbreding en gedeeltelijk verdiepte aanleg van de rijksweg N18 tussen Groenlo en Enschede was van een landgoed in Haaksbergen plm. 1 ha bos nodig. Overbleven aldus de gebouwen op dit landgoed (huis en bijgebouwen voor een stoeterij/paardenfokkerij) en plm. 6 ha weiland en bos. Voor de verwerving van de benodigde 1 ha bos was een onteigeningsprocedure gestart, maar partijen kwamen in de loop van die procedure alsnog tot een minnelijke oplossing. Daarbij ontving de eigenaar onder meer een vergoeding voor de waarde van het benodigde bos (€ 25.000) en voor de waardevermindering van het overblijvende landgoed (€ 90.000). In de koopovereenkomst werd uitdrukkelijk opgenomen dat in deze vergoeding niet begrepen was 'de planschade'; die zou nog in een afzonderlijke procedure bepaald worden.

3. De eigenaar vroeg vervolgens op grond van artikel 22 Tracéwet om vergoeding van de planschade. De schadedviescommissie concludeerde op grond van de planvergelijking dat de aanleg van de rijksweg voor de eigenaar tot een ingrijpend planologisch nadeel had geleid door toegenomen geluidhinder, vermindering van de luchtkwaliteit en verslechtering van de omgeving. Deze commissie stelde de schade vast op 4% van de waarde van het oorspronkelijke landgoed (ofwel € 68.000). Maar volgens de schadecommissie was de vergoeding van deze schade voor de eigenaar al 'anderszins verzekerd' omdat hij deze schade in het kader van de onteigening reeds vergoed had gekregen, of in elk geval had kunnen krijgen; volgens de schadecommissie volgde uit een eerdere uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2613 dat de eigenaar deze schade dan niet na de onteigening nog afzonderlijk als planscha-

de vergoed zou kunnen krijgen (met andere woorden: 'zijn beurt was voorbij').

4. De rechtbank ging hierin mee, maar de Afdeling maakt met deze overwegingen korte metten: het gaat er in gevallen als deze niet om of de planschade misschien ook vergoed had kunnen worden in het kader van de onteigening, maar of die schade in het kader van de onteigeningsprocedure – of in een ter beëindiging van die procedure gesloten minnelijke koopovereenkomst – daadwerkelijk vergoed is: nu in dit geval in de koopovereenkomst uitdrukkelijk door partijen was opgenomen dat de planschade niet in de onteigeningschadeloosstelling was meegenomen en nog in een afzonderlijke procedure bepaald zou worden, had de minister niet mogen concluderen dat de vergoeding van de planschade voor deze eigenaar al anderszins verzekerd was.

5. De Afdeling verwijst in bovengenoemde uitspraak naar twee eerdere uitspraken waarin zij reeds is ingegaan op de verhouding tussen onteigening en planschade.

In de ook door de schadecommissie aangehaalde uitspraak van 16 juli 2014 werd een deel van een camping onteigend ten behoeve van de aanleg van een weg. Anders dan in de hiervoor opgenomen uitspraak vroeg de campingexploitant al om vergoeding van planschade nog voordat was vastgesteld welke schadeloosstelling hem toekwam in het kader van de onteigening. De gemeente wees het verzoek om planschadevergoeding af omdat de vergoeding van de planschade reeds anderszins verzekerd was: alle door de exploitant te lijden schade zou volgens de gemeente onderdeel (kunnen) zijn van de nog vast te stellen onteigeningsschadeloosstelling. Dit was voor de Afdeling te kort door de bocht. De Afdeling kon billijken dat eerst in de onteigeningsprocedure de onherroepelijke beslissing over de schadeloosstelling werd afgewacht, maar vervolgens zou in het kader van de planschadeprocedure nog afzonderlijk beoordeeld moeten worden of er nog schadeposten 'over' waren die niet in die schadeloosstelling waren meegenomen en dan alsnog afzonderlijk als planschade voor vergoeding in aanmerking kwamen. De Afdeling sloot dus niet uit dat een planschadeprocedure aanvullende betekenis kan hebben ten opzichte van de onteigeningsprocedure.

6. In de uitspraak van 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3305 herhaalt de Afdeling deze laatste overweging. Maar in die uitspraak ging het feitelijk om de vraag of de vergoeding van planschade reeds was verzekerd met/in de verkoop door de betreffende eigenaar van een bedrijfsterrein aan ProRail van een deel van dat terrein voor de aanleg van de spoorzone in Delft. Nee, oordeelde de Afdeling: noch uit de tekst van de betreffende koopovereenkomst en leveringsakte, noch uit andere omstandigheden kon worden afgeleid dat in de verkoopprijs tevens reeds vergoeding voor de (indirecte) planschade was begrepen.

7. Voor de praktijk volgt uit deze uitspraken een belangrijke les: bij minnelijke verkoop van grond voor de realisering van een project moeten partijen helder vastleggen of in de verkoopprijs ook al gehele of gedeeltelijke vergoeding van de planschade van de verkoper is begrepen, en zo ja op welke schadefactoren deze vergoeding ziet (bijv. toename geluidhinder, aantasting luchtkwaliteit, etc.). En bij onteige-

ning verdient het aanbeveling om in het partijdebat over de waardevermindering van het na onteigening overblijvende en de eventuele bijkomende schade evenzeer helder te zijn over de vraag of met de onteigeningsschadeloosstelling tevens alle planschade wordt vergoed dan wel een of meer schadeposten nog afzonderlijk als planschade voor vergoeding in aanmerking komen.

I.P.A. van Heijst

Omgevingsrecht

BR 2019/33

Rechtbank Noord-Holland 30 augustus 2017,
nr. C/15/242619 / HA ZA 16-274
(Mr. J. Blokland)
m.nt. E.W.J. de Groot¹

(Art. 6.12, 6.24 Wro; art. 6.2.1. Bro)

RVR 2017/115
ECLI:NL:RBNHO:2017:7279

Grondexploitatieovereenkomsten niet nietig of vernietigbaar. Geen sprake van betaalplanologie.

Onder de Wro geldt ter zake van kostenverhaal via een anterieure overeenkomst een grotere contractsvrijheid dan onder de WRO bestond, zij het dat die vrijheid niet onbeperkt is. Artikel 6.24 Wro, het BW met de daarin neergelegde beginselen van verbintenissenrecht, zoals de redelijkheid en billijkheid, en afdeling 3.2 Awb met de voor de gemeente geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormen daarvoor het wettelijk kader. Een gemeente moet, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bij het aangaan van een overeenkomst zorgvuldig de betrokken belangen afwegen en mag haar bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waarvoor ze is toegekend. Bij het sluiten van een anterieure overeenkomst is immers sprake van een zekere afhankelijkheid van een tegenpartij van de gemeente; zonder de vaststelling van de planologische maatregel krijgt zij niet de mogelijkheid haar grond te bebouwen. De gemeente mag van deze situatie geen misbruik maken door onredelijk hoge financiële bijdragen te vragen. De Wro biedt geen basis voor het voeren van betaalplanologie, zodat van het kopen van planologische medewerking geen sprake mag zijn. De gemeente erkent dat in het geval van [eiser 2], die een wijziging van het voormalige gebruik van het pand (splitsing bestaand pand in twee wooneenheden) wenste, geen sprake is van een aangewezen bouwplan in de zin van artikel 6.2.1 Bro. De gemeente stelt dat zij niettemin bevoegd was om met [eiser 2] met betrekking tot de procedurekosten en de plankosten een overeenkomst te sluiten. In dit verband wijst de gemeente op de toelichting bij artikel 6.2.1. onder d Bro, waarin is vermeld

dat bij kleine functiewijzigingen onder de grens geen exploitatieplan behoeft te worden opgesteld maar de gemeente wel afspraken kan maken in een exploitatieovereenkomst. In het licht van dit gemotiveerde verweer en in aanmerking genomen dat een bestemmingsplan economisch uitvoerbaar moet zijn en de gemeente de vrijheid heeft over de verdeling van de gemaakte kosten die verband houden met de planologische procedure afspraken te maken en zij ook op basis van vrijwilligheid heeft gecontracteerd met [eiser 2], valt zonder nadere toelichting van [eiser 2], die ontbreekt, niet in te zien dat de gemeente niet bevoegd zou zijn onderhavige overeenkomst met [eiser 2] aan te gaan. Deze verbouwing (en functiewijziging) van het pand is te beschouwen als een bouwplan waarvoor echter geen exploitatieplan is vereist. Naar het oordeel van de rechtbank stond het de gemeente dan ook vrij om voor dit bouwplan, nu dat onder de grens van artikel 6.2.1. onder d Bro viel, een anterieure overeenkomst te sluiten.

Vonnis in de zaak van

1. de vennootschap onder firma V.O.F. Klaver-Romein, gevestigd te Obdam, gemeente Koggenland,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Pater Bloembollen B.V., gevestigd te Spierdijk, gemeente Koggenland,
3. de vennootschap onder firma Fa. Appelman Tulpen Wogmeer V.O.F., gevestigd te Hensbroek, gemeente Koggenland, eiseressen, tegen de publiekrechtelijke rechtspersoon Gemeente Koggenland, zetelend te De Goorn, gedaagde, en in de zaak met zaaknummer / rolnummer C/15/245402 / HA ZA 16-415 van
 1. [eiser 1] handelend onder de naam Fa. Stuijt-Terra, wonende te [woonplaats 1],
 2. de vennootschap onder firma [eiser 2], gevestigd te Avenhorn, gemeente Koggenland,
 3. [eiser 3], wonende te [woonplaats 2],
 4. [eiser 4], wonende te [woonplaats 3], eisers in conventie,

(...)

1 De procedure in de zaak 16-274

(...)

2 De procedure in de zaak 16-415

(...)

¹ Egbert de Groot is advocaat bij AKD advocaten, notarissen en fiscalisten.