

Omgevingsrecht

35

Tegemoetkoming planschade – Voorzienbaarheid (flexibiliteitsbepalingen) en Planologische vergelijking (peilbepaling)

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
23 oktober 2019, 201805601/1/A2,
ECLI:NL:RVS:2019:3596
(mr. Van der Beek-Gillesen, mr. Minderhoud, mr. Daalder)
Noot mr. T. ten Have, mr. ing. J.J. Thoonen

Bestemmingsplan. Planschade. Voorzienbaar (flexibiliteitsbepalingen). Planologische vergelijking (peilbepaling).

[Wro art. 3.1 en 3.6]

Op grond van de flexibiliteitsbepalingen van het bestemmingsplan bestond al aanleiding om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou kunnen veranderen. Op grond van deze bepalingen kon het college immers vrijstelling verlenen voor het plaatsen van geluidsschermen langs de A7, waardoor de kans al bestond dat het zicht vanaf die rijksweg op de reclamemast zou worden belemmerd.

Appellant tegen

College van burgemeester en wethouders van Wormerland (hierna: college)

Samenvatting uitspraak

Het college heeft aan Rijkswaterstaat vergunning verleend voor het oprichten van een geluidsscherm langs de A7 op gronden gelegen binnen de gemeente Wormerland met ontheffing van art. 30.2.1 (hierna: de vrijstelling) van het op 4 april 2007 vastgestelde bestemmingsplan Landelijk Gebied.

Uptown Advertising huurt sinds 1 december 2008 een deel van een sportterrein waarvoor het colle-

ge omgevingsvergunning heeft verleend voor de bouw van een reclamemast. Sinds 2009 verhuurt Uptown Advertising de reclamemast aan Interbest B.V.

Uptown Advertising heeft verzocht om een tegemoetkoming in planschade als gevolg van de vrijstelling, omdat het geluidsscherm het zicht vanaf de A7 op de reclamemast belemmert, waardoor zij schade lijdt.

Het college heeft de aanvraag afgewezen omdat de planologische ontwikkeling voor Uptown Advertising ten tijde van de investeringsbeslissing op 1 december 2008 voorzienbaar was op grond van het op 4 april 2007 vastgestelde bestemmingsplan Landelijk Gebied. De gronden waarvoor de vrijstelling is verleend waren ingevolge dat bestemmingsplan bestemd voor de basisbestemming Verkeersdoeleinden en de dubbelbestemming Aandachtszone wegen.

De bestemming Verkeersdoeleinden voorzag voor deze gronden in geluidsschermen met een hoogte van maximaal vijf meter. Ingevolge de dubbelbestemming Aandachtszone wegen mochten na verlening van een binnenplanse vrijstelling ter plaatse geluidsschermen worden gerealiseerd. De rechtbank heeft het standpunt van het college gevolgd.

Uptown Advertising meent dat zij geen rekening hoefde te houden met het verlenen van een binnenplanse vrijstelling omdat deze alleen kon worden verleend nadat Rijkswaterstaat als wegbeheerder over het bouwplan positief advies had uitgebracht. In het Wegaanpassingsbesluit Oostbaan A7 knooppunt Zaandam - Purmerend Zuid van 10 oktober 2006 is vermeld dat ter plaatse geen geluidsscherm zal worden geplaatst. Uptown Advertising stelt dat zij er dus van uit mocht gaan dat Rijkswaterstaat geen positief advies zou uitbrengen over een voornemen om vrijstelling te verlenen voor de plaatsing van een geluidsscherm. Verder voert Uptown Advisering aan dat zij geen rekening hoefde te houden met de plaatsing van het geluidsscherm ter hoogte van het sportterrein waarop haar reclamemast is geplaatst, omdat sportterreinen geen geluidgevoelige functie zijn. Ook noemt Uptown Advertising dat het bestemmingsplan Landelijk Gebied ter plaatse een geluidsscherm van maximaal vijf meter hoog toestond. Een dergelijk geluidsscherm zou het zicht op de reclamemast van tien meter hoog niet of slechts beperkt hebben belemmerd. Het nieuwe geluidsscherm is geplaatst op een talud met een

hoogte van ongeveer vier meter boven het peil van de sportvelden en heeft daardoor effectief een hoogte van zeven à acht meter boven dat peil. Gelet op de peilbepaling in het bestemmingsplan zou volgens Uptown Advertising geen geluidsscherm met een dergelijke hoogte zijn toegestaan. De Afdeling overweegt als volgt.

Indien de planschade voorzienbaar is, blijft deze voor rekening van de koper of ondernemer, omdat hij in dat geval wordt geacht de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling ten tijde van de investeringsbeslissing te hebben aanvaard.

Voor het aannemen van voorzienbaarheid is niet vereist dat verwezenlijking van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel volledig en onherroepelijk vaststaat, of dat deze maatregel in detail is uitgewerkt of dat de omvang van de nadelige gevolgen met nauwkeurigheid kan worden bepaald. Beslissend is of op het moment van investering de mogelijkheid van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel zodanig kenbaar was, dat hiermee bij de beslissing tot investering rekening kon worden gehouden.

De Afdeling stelt net als de rechtbank vast dat op grond van de bepalingen van het bestemmingsplan Landelijk Gebied voor Uptown Advisering op 1 december 2008 aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in voor haar ongunstige zin zou kunnen veranderen. Op grond van deze bepalingen kon het college immers vrijstelling verlenen voor het plaatsen van geluidsschermen langs de A7, waardoor de kans bestond dat het zicht vanaf die rijksweg op de reclamemast van Uptown Advertising zou worden belemmerd.

Wat het Wegaanpassingsbesluit betreft oordeelt de Afdeling dat daarin is vermeld dat volgens de gebruikte doelmatigheidscriteria het plaatsen van geluidsschermen ter plaatse niet doelmatig is. Dat sluit niet uit dat Rijkswaterstaat later alsnog kan besluiten tot plaatsing van geluidsschermen of daarover instemmend kan adviseren.

Die vermelding beperkt niet de bevoegdheid van het college vrijstelling te verlenen voor het plaatsen van geluidsschermen langs de A7.

Dat sportterreinen niet worden beschouwd als een geluidgevoelige functie, maakt dit niet anders. Nu het bestemmingsplan de plaatsing van geluidsschermen ter hoogte van de sportterreinen mogelijk maakte, moest Uptown Advertising met die mogelijkheid rekening houden.

Wat de hoogte van de geluidsschermen betreft overweegt de Afdeling dat bij de toepassing van de planvoorschriften als volgt wordt gemeten:

'1. De (bouw)hoogte/de nokhoogte van een bouwwerk; vanaf het peil tot aan de hoogste punt van een bouwwerk, [...].'

De Afdeling verwijst naar de begripsbepalingen die omtrent peil bepalen:

'a. indien op land wordt gebouwd:

– voor een bouwwerk op een perceel, waarvan de hoofdtoegang direct aan de weg grenst: de hoogte van de weg ter plaatse van die hoofdtoegang;

– voor een bouwwerk op een perceel, waarvan de hoofdtoegang niet direct aan de weg grenst: de hoogte van het terrein ter hoogte van die hoofdtoegang bij de voltooiing van de bouw.

b. [...].'

De Afdeling stelt vast dat de peilbepaling een leemte kent voor situaties zoals ter plaatse van de geluidsschermen, omdat geen sprake is van een hoofdtoegang zoals vermeld in de peilbepaling. Daarom moet worden bezien wat in dit geval een redelijke uitleg van deze bepaling is.

Daarbij sluit de Afdeling aan bij het advies van de commissie bezwaarschriften Wormerland die het gedeelte van de begripsomschrijving over de hoofdtoegang buiten beschouwing heeft gelaten en, uitgaande van de aard en het doel van de begripsomschrijving, heeft aangenomen dat de hoogte van de rijksweg als peil moet gelden.

De Afdeling acht dit, gezien de omstandigheden van het geval, een redelijke uitleg van het begrip 'peil'.

De Afdeling oordeelt dat de vrijstelling is verleend voor een bouwplan met een geluidsscherm met een hoogte van drie meter, te plaatsen langs rijksweg A7 op een talud met een hoogte van ongeveer vier meter, zodat de bovenkant van het geluidsscherm zeven à acht meter boven het peil ter plaatse van de reclamemast ligt.

Het bestemmingsplan maakte ter plaatse een dergelijk geluidsscherm planologisch mogelijk. Anders dan Uptown Advertising betoogt, is de vrijstelling verleend voor een bouwplan dat paste binnen de maximale bouw mogelijkheden van het bestemmingsplan.

De voor Uptown Advertising nadelige planologische verandering was dus ten tijde van de investeringsbeslissing door Uptown Advertising op 1 december 2008 voorzienbaar op grond van het bestemmingsplan Landelijk Gebied.

NOOT

De uitspraak inzake Wormerland bevat een aantal aspecten waarin de rechter zich duidelijk uitsprekt hoe daarmee om te gaan.

Ten eerste vraagt aandacht dat flexibiliteitsbepalingen van belang kunnen zijn voor de beoordeling van mogelijke voorzienbaarheid van de plan-schadeoorzaak.

De overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2582) bevat in de r.o. 5.23, 5.24 en 5.30 prima handvatten voor de beoordeling van voorzienbaarheid. Uit r.o. 5.29 volgt dat voor het antwoord op de vraag of een planologische verandering buiten het eigen perceel voorzienbaar is, alleen de planologische situatie ten tijde van de aankoop van het eigen perceel van belang is. Een aanvrager wordt geacht bij het bepalen van zijn koopprijs rekening te houden met de planologische mogelijkheden ten tijde van aankoop, ook als die planologische mogelijkheden na de koopdatum voor hem in gunstige zin werden gewijzigd (ECLI:NL:RVS:2011:BU8882).

In de overzichtsuitspraak worden flexibiliteitsbepalingen niet expliciet benoemd. Ook in andere uitspraken over voorzienbaarheid komen de flexibiliteitsbepalingen slechts zelden aan de orde. Volgens de uitspraak van 3 augustus 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2143) was aaneengesloten bebouwing voor strandpaviljoens voorzienbaar op grond van een binnenplanse vrijstellingsbepaling voor strandpaviljoens.

In zowel de uitspraak van 23 oktober 2019 inzake gemeente Wormerland als in de uitspraak van 3 augustus 2016 inzake gemeente Zandvoort had de vrijstellingsbevoegdheid betrekking op dezelfde bouwwerken als waarop de schadeoorzaak als genoemd in de aanvraag om tegemoetkoming zag.

Een tweede aspect is welk gewicht een aanvrager mag toekennen aan beleidsdocumenten van andere bestuursorganen zoals hier het Wegaanpassingsbesluit van Rijkswaterstaat, dat is vastgesteld op 10 juni 2006, dus kort voordat het schadeveroorzakende bestemmingsplan Landelijk Gebied op 4 april 2007 werd vastgesteld. De Afdeling is daarover duidelijk: Rijkswaterstaat kan in een later stadium alsnog anders besluiten en het Wegaanpassingsbesluit beperkt niet de bevoegdheid van het college.

De voorliggende kwestie leidt tot een afwijzing van de aanvraag om tegemoetkoming in plan-schade wegens voorzienbaarheid, waardoor de uitspraak geen overwegingen bevat over de omvang van de aftrek wegens normaal maatschappelijk risico. Dan blijft de vraag in hoeverre het beleidsdocument van Rijkswaterstaat daarop effect heeft, onbeantwoord.

Als derde aspect dat aandacht verdient noemen wij de hoogtebepaling vanaf peil. Dan blijkt maar weer eens dat het bezien van de begripsbepalingen – deze worden niet voor niets al in art. 1 van de planvoorschriften vermeld – vaak uitsluitel kan bieden. Dat blijkt hier niet zonder meer het geval. Dan beziet de Afdeling wat in dit geval een redelijke uitleg van de peilbepaling is.

mr. T. ten Have
Ten Have Advies.

mr. ing. J.J. Thoonen
senior jurist bij Thoonen Juridisch Advies.

36

College was bevoegd een boete op te leggen omdat arbeidsmigranten niet in BRP staan ingeschreven en de woning maximaal zes maanden mag worden gehuurd

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
30 oktober 2019, 201900513/1/A3,
ECLI:NL:RVS:2019:3650
(mr. Bijloos)
Noot ing. W. Vos

Arbeidsmigranten. Woningonttrekking.

[Huisvestingswet 2014 art. 21 onder a]

Het college was bevoegd een boete op te leggen omdat de arbeidsmigranten niet in de BRP staan ingeschreven en de woning maximaal zes maanden mag worden gehuurd.

Uitspraak op het hoger beroep van:
appellante,