

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:1853
Datum uitspraak	12 juli 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 september 2014, verzonden op 4 september 2014, heeft het college een verzoek van [verzoekster] om vergoeding van planschade afgewezen.

Volledige tekst

201600157/1/A2.

Datum uitspraak: 12 juli 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Dordrecht,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 3 december 2015 in zaak nr. 15/1385 in het geding tussen:

[verzoekster A] en [verzoekster B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [verzoekster])

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 2 september 2014, verzonden op 4 september 2014, heeft het college een verzoek van [verzoekster] om vergoeding van planschade afgewezen.

Bij besluit van 19 januari 2015 heeft de wethouder Ruimtelijke Ordening en Binnenstad, Cultuur en Toerisme, Vergunningverlening en Handhaving van Dordrecht (hierna: de wethouder) het door [verzoekster] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 15 oktober 2015 heeft het college dit besluit bekrachtigd.

Bij uitspraak van 3 december 2015 heeft de rechtbank het door [verzoekster] tegen het besluit van 19 januari 2015 ingestelde beroep gegrond verklaard en dit besluit vernietigd.

Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[verzoekster] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 26 januari 2017 heeft het college het door [verzoekster] tegen het besluit van 2 september 2014 gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

[verzoekster] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft op verzoek van de Afdeling nadere stukken overgelegd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 mei 2017, waar het college, vertegenwoordigd door mr. H.W.J. Visser, en [verzoekster], vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. R.C. van Wamel, advocaat te Bergen op Zoom, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [verzoekster] is eigenaar van percelen gelegen aan [5 locaties], kadastraal bekend gemeente Dordrecht, sectie E nummers 888, 739, 900, 974 en 975 (hierna: de percelen). Op de percelen exploiteert [verzoekster] sinds 1956 een machinefabriek en motorenrevisiebedrijf gericht op schepen.

2. Op 2 maart 1993 heeft de raad van de gemeente Dordrecht het bestemmingsplan "Havengebied II" vastgesteld. Op 29 juni 1993 is dit plan gedeeltelijk goedgekeurd door het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland. Bij brief van 30 augustus 2010 heeft [verzoekster] het college verzocht om vergoeding van planschade die de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Havengebied II" veroorzaakt. Dit bestemmingsplan staat op de percelen namelijk alleen bedrijven van milieucategorie 3 toe, terwijl [verzoekster] daar feitelijk een bedrijf exploiteert dat valt binnen een hogere milieucategorie. Volgens [verzoekster] zijn de activiteiten die zij uitvoert op de percelen in het nieuwe plan grotendeels wegbestemd. Datzelfde geldt voor het deel van de aan haar percelen grenzende openbare kade, welk deel [verzoekster] mede gebruikt voor overslagdoeleinden en voor delen van de niet aan haar in eigendom toebehorende openbare waterpercelen ten noordwesten van de Buiten Kalkhaven en ten zuidoosten van de Binnen Kalkhaven waar [verzoekster] werkzaamheden uitvoert aan aldaar afgemeerde binnenvaartschepen.

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de aan deze uitspraak gehechte bijlage, die van deze uitspraak deel uitmaakt.

Besluitvorming

4. Aan het besluit van 2 september 2014 heeft het college een advies van Arcadis Nederland B.V. (hierna: Arcadis) van 30 juni 2014 ten grondslag gelegd. In het advies vergelijkt Arcadis het nieuwe bestemmingsplan "Havengebied II" met het bestemmingsplan "Sanerings- en

reconstructieplan voor de binnenstad van Dordrecht" (hierna: bestemmingsplan "Binnenstad"), dat de gemeenteraad van Dordrecht gedeeltelijk heeft vastgesteld op 10 juni 1969 en voor zover vastgesteld is goedgekeurd door het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland op 15 april 1970. Aan de voorschriften van laatstgenoemd plan is goedkeuring onthouden. De plankaart en de gebruiksregels zijn wel in werking getreden en de voordien geldende "Verordening tot vaststelling van bijzondere rooilijnen en tot een regeling van het gebruik van gronden, alsmede de aard en het gebruik van bebouwing, voor een gedeelte van de binnenstad van Dordrecht" van 17 januari 1962 was op het moment dat het bestemmingsplan "Binnenstad" werd vastgesteld ingetrokken. Als gevolg hiervan was alleen de plankaart van het bestemmingsplan "Binnenstad" van kracht. Op de percelen rustte op de begane grond de bestemming "Bedrijven" en op de drie bouwlagen daar boven de bestemming "Wonen". Het type bedrijvigheid was niet geclausuleerd. Volgens het nieuwe bestemmingsplan "Havengebied II" rust op de percelen de bestemming "Gemengd woongebied". Dit betekent dat milieucategorie 3 bedrijven zijn toegestaan. De op de plankaart aangewezen gronden zijn bestemd voor kantoren en bedrijven, maatschappelijke doeleinden, ateliers, sportieve- en recreatieve dienstverlening, nutsvoorzieningen, inclusief voorzieningen ten behoeve van de veiligheid van de scheepvaart, parkeren, groengebieden, openbare ruimten en openbare verbindingen. Op de percelen is wonen niet toegestaan, omdat aan dat gebruik binnen de genoemde bestemming goedkeuring is onthouden. De bouw mogelijkheden betreffen gebouwen, bouwwerken geen gebouwen zijnde, verharding zoals straten, parkeerplaatsen en paden en groenvoorzieningen. De bouwhoogte bedraagt minimaal 10 m en maximaal 16 m. De gronden mogen slechts worden bebouwd als de bebouwing wordt gebruikt door een bedrijf uit categorie 1 of 2 of een bedrijf uit categorie 3 dat een relatie heeft met de haven. Arcadis concludeert in het advies dat [verzoekster] als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Havengebied II" niet in een planologisch nadeliger situatie is komen te verkeren. De bouw mogelijkheden nemen onder het nieuwe plan toe, wat een voordeel is. De gebruiksmogelijkheden wijzigen, maar nemen per saldo niet af. De woonbestemming vervalt, maar in de plaats daarvan komt een kantoorbestemming. De bedrijfsbestemming wordt beperkt tot bedrijven van maximaal milieucategorie 3, maar het staat niet vast dat de vestiging van bedrijven uit een hogere categorie in 1993, toen het bestemmingsplan werd vastgesteld, op milieutechnische gronden haalbaar was. Verder is niet komen vast te staan dat [verzoekster] ten tijde van het vaststellen van het plan in 1993 al in een hogere categorie viel, aldus Arcadis.

5. Bij het besluit van 19 januari 2015 heeft het college de door Arcadis gemaakte planvergelijking aangevuld. Onder het oude planologische regime gold voor de onderste bouwlaag van de panden op de percelen een bedrijfsbestemming zonder beperkingen. Buiten de bebouwing liet het bestemmingsplan geen bedrijfsactiviteiten toe. Onder het nieuwe regime is het gebruik voor bedrijvigheid ingeperkt tot milieucategorie 3. Voor de activiteiten die [verzoekster] in de bedrijfspanden uitvoert vormt deze aanduiding geen belemmering. De gebruiksmogelijkheden zijn verruimd. Aan de woonfunctie is goedkeuring onthouden, maar naast bedrijven zijn onder het nieuwe regime kantoren, maatschappelijke instellingen, ateliers en sportieve en recreatieve dienstverlening toegestaan. Het oude en het nieuwe plan laten het uitvoeren van constructie- en afbouwwerkzaamheden aan schepen in de Binnen Kalkhaven, werkzaamheden die het bedrijf in een hogere milieucategorie plaatsen, niet toe. Onder het nieuwe regime is het gebruik van de kade voor de bedrijfsvoering niet verboden. Voor dit deel is het nieuwe regime dus gunstiger. Onder het nieuwe regime wordt de bedrijfsbestemming ingeperkt tot bedrijven van maximaal categorie 3, terwijl onder het oude regime geen beperking gold. Onder het oude regime was de vestiging van een bedrijf

uit een hogere categorie, gelet op de binnenstedelijke omgeving, vanwege de geldende milieuwetgeving, evenwel niet mogelijk of op zijn minst zeer onwaarschijnlijk vanwege de hoge kosten die de hinderlijke gevolgen van de bedrijfsvoering van een dergelijk bedrijf met zich zouden brengen. Al met al is [verzoekster] volgens het college niet in een planologisch nadeliger situatie komen te verkeren. Arcadis heeft ingestemd met de aangevulde planvergelijking, aldus het college.

Beroep

6. De rechtbank heeft geoordeeld dat het advies van Arcadis dat het college aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft gelegd niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, omdat het inhoudelijk niet concludent is en er aanknopingspunten zijn voor twijfel aan de juistheid en volledigheid ervan. Volgens de rechtbank is een onjuiste planvergelijking gemaakt. Arcadis gaat ervan uit dat [verzoekster] het gebruik van de kades en het water voor bedrijfsactiviteiten mag voortzetten op grond van het overgangsrecht. Op grond van artikel 11 van het bestemmingsplan "Havengebied II" mocht ten tijde van het van kracht worden van dit plan bestaand en hiermee strijdig gebruik van gronden en opstallen worden voortgezet, tenzij het bestaand gebruik betreft dat reeds in strijd was met het aan dit plan voorafgaande bestemmingsplan en dat tot op drie maanden vóór het van kracht worden van het bestemmingsplan "Havengebied II" nog niet bestond. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat op grond van de artikelen 8 en 10 van het "Sanerings- en reconstructieplan voor de binnenstad van Dordrecht" de bedrijfsactiviteiten van [verzoekster] op de kades en in het water niet waren toegestaan. Het college stelt daarmee feitelijk dat het overgangsrecht niet van toepassing is, hetgeen de rechtbank niet kan volgen. Verder is bij de planvergelijking volgens de rechtbank ten onrechte rekening gehouden met de feitelijke situatie onder het oude planologische regime. Onder het oude regime was de categorie bedrijvigheid op de percelen niet bepaald. In het advies wordt gesteld dat onder het oude regime de bedrijvigheid met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zou worden beperkt op grond van de destijds geldende milieuwetgeving. Het college heeft nagelaten kenbaar te maken uit welke wetgeving de beperkingen volgen en wat deze beperkingen zijn. Ten slotte heeft het college onvoldoende inzichtelijk gemaakt op welke wijze de voor- en nadelen die de wijziging van het planologisch regime voor de percelen met zich brengen met elkaar worden verrekend, zodat de verrekening niet op juistheid kan worden beoordeeld. Uit het vorenstaande volgt dat het besluit van 19 januari 2015 niet zorgvuldig is voorbereid en niet deugdelijk is gemotiveerd, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

7. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zijn besluitvorming innerlijk tegenstrijdig is, omdat in het advies van Arcadis wordt opgemerkt dat [verzoekster] gebruik kan maken van het overgangsrecht en het college zich op het standpunt heeft gesteld dat [verzoekster] geen gebruik kan maken van het overgangsrecht. Het college stelt dat het heeft bedoeld te wijzen op het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen gebruik dat strijdig is met het nieuwe planologische regime en gebruik dat niet strijdig is met het nieuwe planologische regime. De bedrijfsactiviteiten die [verzoekster] op de kade ontplooit zijn niet strijdig met het nieuwe planologische regime. Deze activiteiten vallen om die reden niet binnen het bereik van het overgangsrecht. De activiteiten die [verzoekster] ontplooit op de gronden waarop de bestemming "Water" rust zijn in strijd met het nieuwe bestemmingsplan. Deze activiteiten vallen daarom wel onder het overgangsrecht. De

rechtbank heeft dit niet goed begrepen en ten onrechte de conclusie getrokken dat de besluitvorming innerlijk tegenstrijdig is, aldus het college.

7.1. Het college heeft met de door hem gegeven toelichting naar het oordeel van de Afdeling aangetoond dat er, inderdaad, geen strijdigheid bestaat tussen de door Arcadis gemaakte beoordeling van het in artikel 11 van het bestemmingsplan "Havengebied II" neergelegde overgangsrecht en het door het college ingenomen standpunt betreffende het overgangsrecht.

Het betoog slaagt.

8. Het college betoogt echter tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte geen tussenuitspraak heeft gedaan om het in de gelegenheid te stellen de gebreken die volgens haar aan zijn besluitvorming kleven te herstellen. Anders dan het college kennelijk meent, brengt artikel 8:51a, eerste lid, van de Awb niet een dergelijke verplichting voor de rechtbank mee ingeval zij gebreken in de besluitvorming constateert.

9. Hoewel het onder 7 weergegeven betoog slaagt, betekent dit niet dat de aangevallen uitspraak voor vernietiging in aanmerking komt. In het hogerberoepsschrift richt het college zich namelijk slechts op een onderdeel van de motivering die de rechtbank ten grondslag heeft gelegd aan haar oordeel dat het besluit 19 januari 2015 niet zorgvuldig is voorbereid en niet deugdelijk is gemotiveerd. Het college is in hoger beroep niet inhoudelijk ingegaan op de overweging van de rechtbank dat het heeft nagelaten de milieuwetgeving en de daaruit voortvloeiende beperkingen die maken dat de bedrijvigheid onder het oude planologische met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid ingeperkt zou worden concreet te duiden. Het college is evenmin ingegaan op de overweging van de rechtbank dat het de door hem voorgestane verrekking van voor- en nadelen onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt.

Nieuw besluit op bezwaar

10. Met het besluit van 26 januari 2017 heeft het college opnieuw beslist op het door [verzoekster] gemaakte bezwaar. Dit besluit is op grond van artikel 6:24, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb mede onderwerp van dit geding.

11. In het nieuwe besluit op bezwaar stelt het college zich op het standpunt dat het op basis van de onder het oude planologische regime geldende milieuwetgeving zeer onwaarschijnlijk was dat een bedrijf uit milieucategorie 4 of 5 zich aan de Binnen Kalkhaven zou vestigen. Het college wijst erop dat milieunormen een rol kunnen spelen bij de beantwoording van de vraag of de realisatie van een planologische mogelijkheid met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid valt uit te sluiten. Het bedrijf van [verzoekster] ligt in de historische binnenstad van Dordrecht, in een lastig bereikbaar deel van het havengebied. Uit artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de planvoorschriften behorende bij het bestemmingsplan "Binnenstad" volgt dat het niet de bedoeling van de planwetgever was dat zich op deze locatie bedrijven met een hoge milieubelasting zouden vestigen. Het zou verder onder het oude planologische regime niet mogelijk zijn geweest een Hinderwetvergunning te verkrijgen voor een bedrijf uit milieucategorie 4 of 5, omdat er woningen in de directe nabijheid van de percelen liggen. In dit verband zij erop gewezen dat in de jaren '70 en '80 veel milieubelastende bedrijven uit de binnenstad naar bedrijventerreinen zijn verhuisd. Ook als niet met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid valt uit te sluiten dat van de onder

het oude planologische regime bestaande planologische mogelijkheden gebruik kon worden gemaakt, is het de vraag of die mogelijkheden een economische waarde vertegenwoordigen. Volgens het college is dit niet het geval, omdat een redelijk denkend en handelend koper rekening zou houden met het feit dat milieuwetgeving eisen stelt aan de productie van geluid, stank, verkeersbewegingen en dergelijke. Omdat uit de planvergelijking volgt dat er geen sprake is van een planologische verslechtering, wordt aan de verrekening van voor- en nadelen die het bestemmingsplan "Havengebied II" met zich brengen niet toegekomen, aldus het college.

11.1. De Afdeling stelt voorop dat uit de plankaart van het bestemmingsplan "Binnenstad" blijkt dat op de kade die grenst aan de percelen van [verzoekster] de bestemming "weg en trottoir" rustte en op het water de bestemming "water". Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit de toelatingsplanologie niet dat het niet was toegestaan de kade en het water mede te gebruiken voor activiteiten van een bedrijf dat valt in categorie 4 of 5. De Afdeling stelt, mede naar aanleiding van hetgeen ter zitting is besproken, vast dat het betreffende deel van de kade en het water sinds jaar en dag feitelijk voor deze activiteiten werd en wordt gebruikt. De vraag die verder ter beantwoording voorligt, is of met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten dat onder het oude planologische regime op de percelen van [verzoekster] een bedrijf uit categorie 4 of 5 geëxploiteerd kon worden. Het college beantwoordt deze vraag in zijn nieuwe besluit op bezwaar wederom bevestigend, maar zijn motivering overtuigt niet. Hiertoe overweegt de Afdeling dat het college ook nu niet heeft weten te verduidelijken welke milieuvoorschriften aan de exploitatie van een dergelijk bedrijf in de weg staan. Het college heeft zijn stelling dat aan een bedrijf uit milieucategorie 4 of 5 geen vergunning zou worden afgegeven vanwege de nabijgelegen woningen, niet met bewijsstukken gestaafd. Dat het volgens de planwetgever niet de bedoeling was dat zich op de percelen van [verzoekster] bedrijven uit deze categorie zouden vestigen, zoals het college stelt, doet niet ter zake. Voor zover de bedoeling van de planwetgever bij de uitleg van planvoorschriften al van belang is, wijst de Afdeling erop dat aan de door het college genoemde bepaling goedkeuring is onthouden. Dat, naar het college stelt, veel milieubelastende bedrijven de binnenstad van Dordrecht hebben verlaten, is voor de beoordeling van de vraag of met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten dat op de percelen van [verzoekster] onder het oude regime een bedrijf uit de categorie 4 of 5 kan worden geëxploiteerd niet relevant.

De Afdeling kan het college, ten slotte, niet volgen in zijn in het nieuwe besluit op bezwaar ingenomen standpunt dat het aan voordeelverrekening niet toekomt, omdat er volgens hem geen sprake is van nadeel. Zelfs als zou moeten worden geoordeeld dat onder het oude planologische regime slechts een bedrijf uit milieucategorie 3 gevestigd kon zijn op de percelen van [verzoekster], wat het college, zoals uit het hiervoor overwogene blijkt, niet aannemelijk heeft gemaakt, is met de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan de woonfunctie op deze percelen komen te vervallen. Het is niet zonder meer uitgesloten dat dit een nadeel is. Het college had hieraan derhalve niet voorbij kunnen gaan in zijn besluit van 26 januari 2017.

Slotsom

12. Het onder 11.1 overwogene leidt tot de slotsom dat het nieuwe besluit op bezwaar van 26 januari 2017 zodanige onvolkomenheden vertoont dat het voor vernietiging in aanmerking komt.

13. De Afdeling heeft eerder, in haar uitspraak van 15 augustus 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX4690](#), overwogen dat het haar, gelet op de door [verzoekster] overgelegde stukken, niet onaannemelijk voorkomt dat de representatieve bedrijfsvoering sedert 1971 naast een machinefabriek en een motorenrevisiebedrijf mede daaraan verwante constructie werkzaamheden en afbouwwerkzaamheden aan (metalen)schepen omvat. Een dergelijke bedrijfsvoering komt, zoals [verzoekster] terecht aanvoert, overeen met die van een bedrijf uit milieucategorie 4 of 5. Nu het college in de onderhavige procedure tot dusver het vermoeden dat in de uitspraak van 15 augustus 2012 is verwoord niet heeft weten te ontzenuwen, zal de Afdeling het college, met het oog op een spoedige beslechting van het geschil, opdragen om binnen zestien weken na verzending van deze uitspraak een besluit te nemen over een tegemoetkoming in het nadeel dat [verzoekster] als gevolg van het bestemmingsplan "Havengebied II" lijdt en er hierbij van uit te gaan dat onder het oude planologische regime op de percelen van [verzoekster] alsmede op het aangrenzende deel van de kade en het water (mede) een bedrijf uit milieucategorie 4 of 5 kon worden geëxploiteerd. Het college dient ook het overige onder 11.1 overwogene in acht te nemen in zijn nieuw te nemen besluit en in dit opzicht het aan het besluit van 26 januari 2017 klevende gebrek te herstellen. Het ligt in de rede dat het college ter voorbereiding van zijn nieuwe besluit advies inwint bij een onafhankelijk deskundige.

14. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van burgemeester en wethouders van Dordrecht op om binnen zestien weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een besluit te nemen over een tegemoetkoming in het nadeel dat [verzoekster A] en [verzoekster B] als gevolg van het bestemmingsplan "Havengebied II" lijden en dit aan [verzoekster A], [verzoekster B] en de Afdeling toe te zenden.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. E.A. Minderhoud en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Dijkshoorn
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 juli 2017

735.

BIJLAGE

Op 1 juli 2008 is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) ingetrokken en is de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) in werking getreden.

Invoeringswet Wro

Artikel 9.1.18

1. Het recht, zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van die wet, blijft van toepassing ten aanzien van aanvragen om schadevergoeding op de voet van artikel 49 van de WRO die zijn ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet of die ingevolge artikel II, tweede en derde lid, van de wet van 8 juni 2005, Stb. 305, tot wijziging van de WRO (verjaring van en heffing bij planschadevergoedingsaanspraken, alsmede planschadevergoedingsovereenkomsten), nog tot 1 september 2010 kunnen worden ingediend.

WRO

Artikel 49

1. Voor zover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van:

a. de bepalingen van een bestemmingsplan, [...]

schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd kent de gemeenteraad hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.