

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2047
Datum uitspraak	9 augustus 2017
Inhoudsindicatie	Het college heeft bij besluit van 13 november 2007 met toepassing van het destijds geldende artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan [bedrijf] vrijstelling verleend (hierna: het vrijstellingsbesluit) van het bestemmingsplan "Industrieterrein Knollendamstraat 1975" (hierna: het bestemmingsplan) voor de uitbreiding van de bebouwing van de cacaofabriek op haar bedrijventerrein, gelegen aan de Veerdijk 82 te Wormer.

Volledige tekst

201508562/4/A2.

Datum uitspraak: 9 augustus 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Wormerland,
2. Cargill B.V., gevestigd te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 13 oktober 2015 in zaak nr. 13/5122 in het geding tussen:

[wederpartij A] en [wederpartij B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [wederpartij]), wonend te Wormer, gemeente Wormerland

en

het college.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 23 november 2016 in zaak nr. ECLI:NL:RVS:2016:3138 (hierna: de tussenuitspraak) heeft de Afdeling het college opgedragen binnen tien weken na verzending

daarvan met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen de gebreken in het besluit op bezwaar van 19 november 2013 te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij brief van 18 januari 2016 (lees: 2017) heeft het college te kennen gegeven het besluit van 19 november 2013 te handhaven onder wijziging van de motivering daarvan.

Bij brief van 14 februari 2017 heeft [wederpartij] hierover een zienswijze ingediend.

De Afdeling heeft bepaald dat een nader onderzoek ter zitting achterwege blijft en het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Achtergrond, besluitvorming en aangevallen uitspraak

1. Het college heeft bij besluit van 13 november 2007 met toepassing van het destijds geldende artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan [bedrijf] vrijstelling verleend (hierna: het vrijstellingsbesluit) van het bestemmingsplan "Industrieterrein Knollendammerstraat 1975" (hierna: het bestemmingsplan) voor de uitbreiding van de bebouwing van de cacaofabriek op haar bedrijventerrein, gelegen aan de Veerdijk 82 te Wormer. Het vrijstellingsbesluit heeft het mogelijk gemaakt dat de op basis van het bestemmingsplan toegestane bouwhoogte van 9 meter voor een deel van het bedrijventerrein 15 m wordt en voor een deel 12 m. Tevens mag op basis van de vrijstelling bebouwing worden opgericht op gronden waarop op basis van het bestemmingsplan geen bebouwing was toegestaan.

Cargill is de rechtsopvolger van [bedrijf]. Het college heeft met Cargill een planschadeovereenkomst gesloten op basis waarvan Cargill eventuele planschade als gevolg van de vrijstelling voor haar rekening neemt.

2. Op 11 mei 2012 heeft [wederpartij], die sinds 7 september 1992 eigenaar is van de woning en opstallen op het perceel aan de [locatie] te Wormer (hierna: het perceel), het college verzocht om een tegemoetkoming in de planschade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van het vrijstellingsbesluit. Het perceel van [wederpartij] grenst aan het bedrijventerrein van Cargill waarvoor het vrijstellingsbesluit is verleend.

3. Het college heeft over het op de aanvraag te nemen besluit advies gevraagd aan de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ).

De SAOZ heeft in haar advies van mei 2013 uiteengezet dat door het toestaan van bebouwing met een hoogte van deels 12 m en deels 15 m, waar eerst 9 m was toegestaan, nadeel is ontstaan. In het bestemmingsplan zijn evenwel twee binnenplanse vrijstellingsmogelijkheden opgenomen. De eerste houdt in dat vrijstelling kan worden verleend van de bouwhoogte van 9 m tot 12 m voor maximaal één derde van het bebouwde oppervlak op het bedrijventerrein. De tweede houdt in dat vrijstelling kan worden verleend van de maatvoering met 10%. Gelet hierop diende [wederpartij] op basis van het ten tijde van de aankoop van het perceel geldende bestemmingsplan al rekening te houden met een bouwhoogte van 13,2 m. Dit betekent dat het nadeel, voor zover het gaat om de toename van de bouwhoogte tot 12 m, wegens voorzienbaarheid in het geheel niet voor vergoeding in

aanmerking komt. Voor zover nadeel is ontstaan door het in het vrijstellingsbesluit toestaan van een bouwhoogte van 15 m voor een deel van de bebouwing, komt dit nadeel slechts voor vergoeding in aanmerking voor zover dit de hoogte van 13,2 m (12 m plus 10%) te boven gaat. Voor zover op basis van het vrijstellingsbesluit bebouwing van gronden is toegestaan waarop voorheen geen bebouwing mocht worden gerealiseerd, leidt dit niet tot een planologisch nadeliger situatie, nu deze gronden vanaf het perceel van [wederpartij] niet zichtbaar zijn.

Volgens de SAOZ is het door [wederpartij] geleden nadeel als gevolg van de toegestane bouwhoogte van 15 m zodanig gering dat dit nadeel het normaal maatschappelijk risico van 2% van de waarde van het perceel niet overstijgt, zodat de schade ook in zoverre niet voor vergoeding in aanmerking zou komen.

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college zich ten onrechte in navolging van de SAOZ op het standpunt heeft gesteld dat de ontwikkeling die door het vrijstellingsbesluit is mogelijk gemaakt voor [wederpartij] (deels) voorzienbaar was. Volgens de rechtbank kan geen voorzienbaarheid worden aangenomen op basis van een niet gebruikte binnenplanse vrijstellingsmogelijkheid.

Tussenuitspraak

5. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat bij de vraag of een planologische wijziging voorzienbaar was aan een (nog) niet gebruikte binnenplanse vrijstellingsmogelijkheid betekenis kan toekomen. Dit is het geval als de als gevolg van de planologische wijziging gegeven bouw- of gebruiksmogelijkheden min of meer op één lijn te stellen zijn met die welke op grond van de binnenplanse vrijstellingsmogelijkheid hadden kunnen worden gerealiseerd en de conclusie gerechtvaardigd is dat de planologische verslechtering in beide gevallen ongeveer dezelfde is (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2005 (ECLI:NL:RVS:2005:AT0549)).

De Afdeling heeft vervolgens overwogen dat de SAOZ terecht heeft geconcludeerd dat [wederpartij] er, gelet op artikel 4, tweede lid, aanhef en onder d, van het bestemmingsplan, bij de aankoop van het perceel reeds rekening mee diende te houden dat de bouwhoogte van de gebouwen op het bedrijventerrein van Cargill van 9 m tot 12 m kon worden verhoogd. Deze binnenplanse vrijstellingsmogelijkheid is op één lijn te stellen met het vrijstellingsbesluit voor zover daarbij een verhoging van de bouwhoogte tot 12 m is toegestaan. Dit betekent dat de als gevolg van het vrijstellingsbesluit gegeven bouwmogelijkheid tot een hoogte van 12 m voorzienbaar was en dat het college het advies van de SAOZ in zoverre aan de besluitvorming ten grondslag heeft mogen leggen. Voorzienbaarheid kan evenwel niet worden aangenomen op basis van artikel 5, aanhef en onder b, van het bestemmingsplan. Weliswaar betreft ook dit een binnenplanse vrijstellingsmogelijkheid die op één lijn te stellen is met het vrijstellingsbesluit voor zover daarbij een verhoging tot een bouwhoogte van 13,2 m is toegestaan, maar gelet op de in artikel 5, aanhef en onder b, van het bestemmingsplan neergelegde sterk beperkende voorwaarden voor toepassing van deze vrijstellingsmogelijkheid, was een aanpassing van 10% van de voorgeschreven maten of bouwnormen voor een redelijk denkend en handelend koper niet zonder meer voorzienbaar. Dit betekent dat het college het advies van de SAOZ in zoverre niet aan de besluitvorming ten grondslag heeft mogen leggen. De Afdeling heeft het college opgedragen het gebrek in het besluit van 19 november 2013 te herstellen en er daarbij van uit te gaan dat het nadeel

dat is ontstaan door het in het vrijstellingsbesluit toestaan van een bouwhoogte tot 12 m voorzienbaar was ten tijde van de aankoop van het perceel door [wederpartij] en het toestaan van een hogere bouwhoogte dan 12 m niet. Dit betekent dat het college dient na te gaan, al dan niet met hulp van een deskundige, wat de omvang van het hierdoor geleden nadeel is en of dit nadeel, gelet op het normaal maatschappelijk risico van 2% van de waarde van het perceel, voor vergoeding in aanmerking komt.

Tussenconclusie

6. Gelet op hetgeen is overwogen in de tussenuitspraak, heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat geen voorzienbaarheid kan worden aangenomen op basis van een niet gebruikte binnenplanse vrijstellingsmogelijkheid. Dit betekent dat de hoger beroepen van het college en Cargill gegrond zijn en dat de aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 19 november 2013 gegrond verklaren. Zoals in de tussenuitspraak is overwogen, is dit besluit genomen in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal hierna beoordelen of, gelet op de nadere motivering die het college bij brief van 18 januari 2016 (lees: 2017) bij het besluit van 19 november 2013 heeft gegeven, de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand kunnen worden gelaten.

Nadere motivering besluit op bezwaar

7. Het college heeft naar aanleiding van de tussenuitspraak opnieuw advies gevraagd aan de SAOZ.

De SAOZ heeft in een advies van januari 2017 uiteengezet dat voor het perceel van [wederpartij] geldt dat de oriëntatie op het gebied waar de bebouwingshoogte 15 m bedraagt zeer sterk zijdelings is, het zicht op het gebied sterk beïnvloed wordt door de tussengelegen percelen en het perceel op een afstand van 26 m of meer van dat gebied ligt. Onder deze omstandigheden is van een aanwijsbare dan wel te taxeren waardevermindering als gevolg van de verhoging van de bouwhoogte van 12 naar 15 m van de bedrijfsbebouwing geen sprake, aldus de SAOZ.

Het college heeft dit advies gevolgd en als nadere motivering aan het besluit van 19 november 2013 ten grondslag gelegd.

8. [wederpartij] kan zich met deze nadere motivering niet verenigen.

Zienswijze [wederpartij]

9. Het betoog van [wederpartij] dat het college niet heeft voldaan aan de door de Afdeling in de tussenuitspraak gegeven opdracht, nu het college geen gewijzigd of nieuw besluit op bezwaar heeft genomen, faalt. De in de brief van 18 januari 2016 (lees: 2017) gegeven nadere motivering bij het besluit van 19 november 2013 behelst een wijziging van dat besluit, zodat in zoverre aan de in de tussenuitspraak gegeven opdracht is voldaan.

10. [wederpartij] betoogt voorts dat het college heeft miskend dat de vrijstelling destijds is verleend op basis van een ontwerpbestemmingsplan dat uiteindelijk heeft geresulteerd in het

bestemmingsplan "Bedrijventerrein Wormer" dat in 2013 is vastgesteld. De Afdeling heeft het besluit van de raad tot vaststelling van dit plan evenwel vernietigd. Dit betekent dat de door de SAOZ genoemde vrijstelling een onjuist gegeven betreft. Indien en voor zover er nog een vrijstelling kon worden gegeven was dit op basis van het thans nog van kracht zijnde bestemmingsplan "Industrieterrein Knollendammerstraat 1975", waarbij de hoogte van de industriële gebouwen is vastgesteld op 9 m. Elke overschrijding daarvan dient derhalve op basis van het oude plan te worden vastgesteld, aldus [wederpartij].

10.1. Ook dit betoog faalt. Zoals reeds in de tussenuitspraak en hiervoor onder 1 uiteen is gezet, is met het besluit van 13 november 2007, als gevolg waarvan [wederpartij] stelt planschade te hebben geleden, vrijstelling verleend van het bestemmingsplan "Industrieterrein Knollendammerstraat 1975" voor de uitbreiding van de bebouwing van de cacaofabriek op het bedrijventerrein van Cargill. Het vrijstellingsbesluit is in rechte onaantastbaar. De vernietiging van het besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Wormer" maakt dit niet anders. Gelet op het voorgaande heeft de SAOZ dan ook terecht in het advies van mei 2013 in het kader van de planvergelijking een vergelijking gemaakt tussen de maximale invulling van het vrijstellingsbesluit en de maximale invulling van het bestemmingsplan "Industrieterrein Knollendammerstraat 1975".

11. [wederpartij] betoogt verder dat de SAOZ in het advies van januari 2017 ten onrechte alleen de gevolgen van de verhoging van de bouwhoogte van 12 naar 15 m heeft beoordeeld. Nu de maximale bouwhoogte onder het daarvoor geldende planologische regime 9 m bedroeg, had de SAOZ moeten kijken naar de gevolgen van de verhoging van 9 naar 15 m op bepaalde delen en van 9 naar 12 m op andere delen.

Voorts betoogt [wederpartij] dat de SAOZ de suggestie heeft gewekt dat zij vanuit de woning heeft gekeken naar de gevolgen van de verhoging van de bouwhoogte, terwijl de SAOZ niet ter plekke is komen kijken naar die gevolgen.

11.1. In de tussenuitspraak is geoordeeld dat het toestaan van een bouwhoogte van 12 m op basis van een binnenplanse vrijstellingsbevoegdheid voorzienbaar was ten tijde van de aankoop van het perceel door [wederpartij] en het toestaan van een hogere bouwhoogte dan 12 m niet. Gelet hierop heeft de SAOZ in het advies van januari 2017 terecht uitsluitend beoordeeld of de verhoging van de bouwhoogte van 12 naar 15 m tot een planologisch nadeel heeft geleid. In dat kader heeft de SAOZ aan de hand van zowel de afstand tussen het perceel van [wederpartij] en dat deel van het bedrijventerrein waar de maximaal toegestane bouwhoogte 15 m bedraagt als de ligging van het perceel ten opzichte van dat deel van het bedrijventerrein beoordeeld of de bouwhoogte van 15 m een merkbare danwel voor de waarde van het perceel relevante nadelige uitstraling heeft. Dat de SAOZ met deze uiteenzetting de suggestie zou hebben gewekt dat zij ter plaatse is geweest, volgt de Afdeling niet.

Het betoog faalt.

12. [wederpartij] betoogt ten slotte dat de SAOZ niet consistent is, nu zij in een ander advies dat zij aan het college heeft uitgebracht, en waarin zij ingaat op de voorzienbaarheid van de toegenomen bouwhoogte voor de bewoner van de Zandweg 238, heeft gesteld dat er ten tijde van de aankoop geen ontheffingsmogelijkheid was voor een bouwhoogte van 12 m.

Hieruit blijkt volgens [wederpartij] dat de SAOZ niet professioneel is en dat het advies van de SAOZ in zijn zaak onjuist is.

12.1. In het advies waar [wederpartij] ter onderbouwing van zijn betoog naar verwijst, is de SAOZ ingegaan op de vraag of een hogere bouwhoogte voorzienbaar was op basis van het bestemmingsplan "Knollendammerstraat", dat is vastgesteld op 12 november 1973. Nu dit een ander bestemmingsplan betreft dan het bestemmingsplan "Industrieterrein Knollendammerstraat 1975" dat in deze zaak in de planvergelijking is betrokken, faalt het betoog.

Conclusie en proceskosten

13. De Afdeling zal bepalen dat de rechtsgevolgen van het besluit van 19 november 2013 geheel in stand blijven.

14. Het college dient, omdat het besluit van 19 november 2013 is vernietigd, op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Voor de bepaling van de hoogte van de vergoeding die aan [wederpartij] dient te worden toegekend, worden deze zaak en de zaken waarin eveneens heden uitspraak is gedaan, [ECLI:NL:RVS:2017:2046](#), [ECLI:NL:RVS:2017:2048](#) en [ECLI:NL:RVS:2017:2049](#), aangemerkt als samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Besluit proceskosten bestuursprocesrecht (hierna: het Bpb).

Voor de bepaling van de hoogte van de proceskostenvergoeding geldt het volgende. In alle vier de zaken heeft mr. S.H.R. van Heeks, advocaat te Amsterdam, nagenoeg gelijklopende beroepschriften en schriftelijke zienswijzen ingediend. De rechtbank en de Afdeling hebben deze zaken gelijktijdig behandeld, waar mr. Van Heeks is verschenen. Deze vier zaken worden voor de bepaling van de hoogte van de te vergoeden kosten in beroep en hoger beroep daarom als één zaak beschouwd, waaraan met toepassing van het bepaalde in C2 van de bijlage bij het Bpb een wegingsfactor van 1,5 wordt toegekend. Dit komt neer op een vergoeding van in totaal € 1.856,25. Dit bedrag dient te worden verdeeld over [belanghebbende A], [wederpartij], [belanghebbende B] en [belanghebbende C]. Dit betekent dat het college aan [wederpartij] een bedrag van - naar boven afgerond - € 464,07 dient te vergoeden voor de door hem gemaakte proceskosten in beroep en hoger beroep.

Er bestaat geen aanleiding om het college te veroordelen tot vergoeding van de proceskosten van Cargill, nu zij zich ter verdediging van het vernietigde besluit van 19 november 2013 in de procedure heeft gemengd. Dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven, maakt dit niet anders. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die desondanks aanleiding geven voor een proceskostenveroordeling (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 20 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2001](#) en [ECLI:NL:RVS:2013:2011](#)).

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Wormerland en Cargill B.V. gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 13 oktober 2015 in zaak nr. 13/5122;

III. verklaart het door [wederpartij A] en [wederpartij B] bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Wormerland van 19 november 2013, kenmerk Bwld2013_22/13-013355, gegrond;

IV. vernietigt dat besluit;

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Wormerland tot vergoeding van bij [wederpartij A] en [wederpartij B] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 464,07 (zegge: vierhonderdvierenzestig euro en zeven cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Wormerland aan [wederpartij A] en [wederpartij B] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Ouwehand, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Ouwehand
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 augustus 2017

752.