

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:2121
Datum uitspraak	22 september 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 juni 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Valkenburg aan de Geul een verzoek van [bedrijf] om vergoeding van planschade en toekenning van nadeelcompensatie afgewezen. [appellante sub 2] is een winkel in aardappelen, groente en fruit en was vanaf 1 januari 2002 gevestigd aan de [locatie 1] in Valkenburg. [bedrijf] is een winkel in kranten, tijdschriften en kantoorbenodigdheden en is sinds 3 juni 1996 gevestigd aan de [locatie 2] in Valkenburg. Bij afzonderlijke brieven van 8 december 2014 en 24 februari 2015 hebben zij het college verzocht om vergoeding van schade die zij stellen te lijden als gevolg van verschillende besluiten en feitelijke handelingen gericht op het herinrichten van het openbaar gebied van het centrum van Valkenburg. Hierdoor zijn hun winkels minder goed bereikbaar geworden, wat vanaf 2012 tot een daling van de omzet van hun winkels heeft geleid. De besluiten van 19 juni 2018 zien op de gestelde schade in de periode oktober 2013 tot en met maart 2017.

Volledige tekst

202005171/1/A2.

Datum uitspraak: 22 september 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1] h.o.d.n. [bedrijf], wonend te Valkenburg, gemeente Valkenburg aan de Geul,

2. [appellant sub 2], gevestigd in [plaats],

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 17 augustus 2020 in zaak nrs. 19/783 en 19/784 in het geding tussen:

appellanten

en

het college van burgemeester en wethouders van Valkenburg aan de Geul.

Procesverloop

Bij besluit van 19 juni 2018 heeft het college een verzoek van [bedrijf] om vergoeding van planschade en toekenning van nadeelcompensatie afgewezen.

Bij besluit van 19 juni 2018 heeft het college een verzoek van [appellante sub 2] om vergoeding van planschade en toekenning van nadeelcompensatie afgewezen.

Bij afzonderlijke besluiten van 5 februari 2019 heeft het college het door [bedrijf] en [appellante sub 2] tegen de onderscheidenlijke besluiten van 19 juni 2018 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 augustus 2020 heeft de rechtbank de door [bedrijf] en [appellante sub 2] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [bedrijf] en [appellante sub 2] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 september 2021, waar [bedrijf] en [appellante sub 2], beiden bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. G.A.M.C. Goossens, zijn verschenen.

Overwegingen

Besluitvorming

1. [appellante sub 2] is een winkel in aardappelen, groente en fruit en was vanaf 1 januari 2002 gevestigd aan de [locatie 1] in Valkenburg. [bedrijf] is een winkel in kranten, tijdschriften en kantoorbenodigdheden en is sinds 3 juni 1996 gevestigd aan de [locatie 2] in Valkenburg. Bij afzonderlijke brieven van 8 december 2014 en 24 februari 2015 hebben zij het college verzocht om vergoeding van schade die zij stellen te lijden als gevolg van verschillende besluiten en feitelijke handelingen gericht op het herinrichten van het openbaar gebied van het centrum van Valkenburg. Hierdoor zijn hun winkels minder goed bereikbaar geworden, wat vanaf 2012 tot een daling van de omzet van hun winkels heeft geleid.

2. In overleg met [bedrijf] en [appellante sub 2] heeft het college hun verzoeken opgesplitst. Het college heeft eerst besluiten genomen over de gestelde schade die is ontstaan in de periode januari 2012 tot en met september 2013. Deze besluiten zijn onherroepelijk.

3. De besluiten van 19 juni 2018 zien op de gestelde schade in de periode oktober 2013 tot en met maart 2017. Met deze besluiten heeft het college de verzoeken van [bedrijf] en [appellante sub 2] om toekenning van planschade en nadeelcompensatie afgewezen. Aan deze besluiten heeft het college adviezen van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: SAOZ) van mei 2018 over hun verzoeken ten grondslag gelegd.

In de adviezen van de SAOZ is geconcludeerd dat het voornemen om het centrum te herinrichten ten tijde van de door [bedrijf] en [appellante sub 2] gemaakte investeringsbeslissingen voorzienbaar was op grond van het bestemmingsplan "Kern Valkenburg". Dit volgt volgens de SAOZ uit een met dit plan aan het gebied tussen de Dr. Erensstraat en de Louise van de Maessenstraat toegekende wijzigingsbevoegdheid op grond waarvan het gebied kon worden ontwikkeld voor met name detailhandelsdoeleinden. In de toelichting is dit verder uitgewerkt. In hoofdstuk 4 van de plantoelichting zijn ten eerste de knelpunten en potenties van het gebied uiteengezet. Hierin is onder meer als potentie beschreven dat het creëren van voldoende parkeerruimte in het gebied tussen de Reinaldstraat en de spoorlijn en eventueel tussen de Albert Heijn en de Hema in de vorm van een parkeerdek of parkeergarage het mogelijk maakt om het winkelcentrum autovrij of autoluw te maken, waardoor parkeren voor bewoners mogelijk wordt. Vervolgens zijn in hoofdstuk 5 van de toelichting de knelpunten en potenties omgezet in beleidsmaatregelen en beleidsuitgangspunten. Hierin is uiteengezet dat de gemeente het winkelcentrum wil opwaarderen en revitaliseren. Uitgangspunt daarbij zijn de uitbreiding van het aantal parkeerplaatsen aan de noordzijde en minimaal handhaving van het aantal aan de zuidzijde van het winkelgebied. Door het autoluw maken van een groot deel van de winkelstraten en daarmee samenhangend het verbeteren van wandel- en fietsmogelijkheden zal het gebied aan aantrekkingskracht winnen. Door de uitbreiding van de parkeercapaciteit wordt het mogelijk om het aantal parkeerplaatsen voor winkelend publiek in de Louise van der Maessenstraat, Dr. Erensstraat en Th. Dorrenplein te verminderen en/of te laten benutten door bewoners en vergunninghouders. Bovendien kan het gebied tussen de Albert Heijn en de Edah verkeersluw worden gemaakt, omdat parkeerplaatszoekend verkeer afneemt. Het plein aan de Dr. Erensstraat voor de Hema kan als rustpunt binnen het winkelcentrum worden ingericht, zo volgt uit de plantoelichting.

4. In bezwaar hebben [bedrijf] en [appellante sub 2] aangegeven dat de schade met name het gevolg is van het vervallen van de mogelijkheid voor klanten om vlak voor de winkel te kunnen parkeren. Een totale reconstructie van het centrum met het geheel verdwijnen van de mogelijkheid om op maaiveldniveau te parkeren en het autovrij maken van het winkelcentrum, was voor hen ten tijde van hun investeringsbeslissingen niet voorzienbaar. De plantoelichting van het bestemmingsplan "Kern Valkenburg" is volgens hen daarvoor onvoldoende concreet.

5. Bij besluiten van 5 februari 2019 heeft het college de primaire besluiten op basis van een advies van de Commissie voor de bezwaarschriften van 11 januari 2019 gehandhaafd. De commissie is van oordeel dat [bedrijf] en [appellante sub 2] op grond van de plantoelichting hadden kunnen voorzien dat er een parkeergarage gebouwd zou kunnen worden en dat het winkelcentrum mogelijk autovrij zou worden.

6. Tegen deze besluiten hebben [bedrijf] en [appellante sub 2] beroep ingesteld bij de rechtbank. In beroep heeft [appellante sub 2] een tegenrapport van Langhout & Wiarda van 10 mei 2019 overgelegd, waarin is geconcludeerd dat het autovrij maken van het kernwinkelgebied voor [appellante sub 2] niet voorzienbaar was. In de toelichting wordt volgens het rapport gesproken over het autoluw maken van het gebied, wat betekent dat er nog wel parkeerplaatsen voor het winkelend publiek beschikbaar zijn. Dat het gebied autovrij zou worden, is volgens Langhout & Wiarda slechts een suggestie maar geen beleid.

7. De SAOZ heeft bij brief van 24 mei 2019 gereageerd op het tegenrapport van Langhout & Wiarda. Volgens de SAOZ moeten de passages in het plantoelichting van het bestemmingsplan "Kern Valkenburg" niet slechts worden gezien als suggesties, maar als

concrete beleidsvoornemens. Op basis van de tekst van de plantoelichting kan volgens de SAOZ niet worden uitgesloten dat er sprake zou zijn van een autovrij gebied. [bedrijf] en [appellante sub 2] hadden er volgens de SAOZ redelijkerwijs dan ook rekening mee moeten houden dat op grond van de meest ongunstige uitwerking van het beleidsvoornemen uit het bestemmingsplan "Kern Valkenburg" alle openbare parkeerplaatsen voor winkelend publiek in de directe omgeving van hun winkels zouden kunnen komen te vervallen, zodat de facto sprake zou zijn van een autovrij centrum.

De rechtbank

8. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college de aanvragen van [bedrijf] en [appellante sub 2] op basis van de voorzienbaarheid mogen afwijzen. De voornemens die in de plantoelichting worden genoemd in de vorm van knelpunten, potenties en daarop gebaseerde globale plannen, zijn naar het oordeel van de rechtbank zo geformuleerd dat deze als concrete beleidsvoornemens zijn te beschouwen. [bedrijf] en [appellante sub 2] hadden hieruit kunnen begrijpen dat er een gerede kans was dat er gedurende langere tijd sprake zou zijn van een aanzienlijk verminderde bereikbaarheid van hun winkels, dat uiteindelijk de voor hen relevante verkeers- en parkeersituatie ingrijpend zou veranderen en dat de mogelijkheid voor het winkelend publiek om op straat vlakbij hun winkels te parkeren zou kunnen komen te vervallen.

Het hoger beroep

9. [bedrijf] en [appellante sub 2] bestrijden het oordeel van de rechtbank dat sprake is van voorzienbaarheid op basis van de toelichting van het op 29 januari 1996 vastgestelde bestemmingsplan "Kern Valkenburg". Volgens hen hoefden zij er op basis van de plantoelichting van dat plan geen rekening mee te houden dat het winkelcentrum autovrij zou worden en alle mogelijkheden om te parkeren op maaiveldniveau zouden verdwijnen. Zij betogen dat deze suggestie niet is vertaald in een concreet en kenbaar beleidsuitgangspunt zoals verwoord in hoofdstuk 5 van de plantoelichting. Ter onderbouwing van dit standpunt wijst [appellante sub 2] op het tegenrapport van Langhout & Wiarda van 10 mei 2019.

9.1. Uit de aanvraag volgt dat [bedrijf] en [appellante sub 2] hebben verzocht om vergoeding van schade als gevolg van verschillende besluiten en feitelijke handelingen gericht op het herinrichten van het openbaar gebied van het centrum van Valkenburg. In bezwaar hebben [appellante sub 2] en [bedrijf] aangegeven dat de schade met name het gevolg is van het vervallen van de mogelijkheid voor klanten om vlak voor de winkel te kunnen parkeren. Ter zitting hebben zij dit bevestigd. Bij besluit van 20 maart 2012 heeft het college een verkeersbesluit genomen waarmee de openbare parkeerplaatsen in verschillende straten zijn opgeheven en het gebied is aangewezen als voetgangerszone. Als gevolg van dit besluit is parkeren voor de winkels van The Readshop en [appellante sub 2] niet meer toegestaan. De Afdeling stelt op basis hiervan vast dat het geschil zich beperkt tot de vraag of de schade die het gevolg is van dit besluit voor vergoeding in aanmerking had moeten komen.

9.2. Het verzoek om vergoeding van schade ten gevolge van het verkeersbesluit ziet op toekenning van nadeelcompensatie en is gebaseerd op de Regeling nadeelcompensatie gemeente Valkenburg aan de Geul. Op grond van artikel 2, vierde lid, van deze regeling komt schade niet voor vergoeding in aanmerking die voor de benadeelde redelijkerwijs voorzienbaar was ten tijde van de beslissing te investeren in het geschade belang.

9.3. De voorzienbaarheid van een schadeveroorzakende overheidsmaatregel dient beoordeeld te worden aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing voor een redelijk denkend en handelend ondernemer aanleiding

bestond om rekening te houden met de kans dat de situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft.

9.4. De Afdeling is van oordeel dat [bedrijf] en [appellante sub 2] er op basis van de tekst van paragraaf 5.3 van de plantoelichting van het bestemmingsplan "Kern Valkenburg" over het winkelgebied, rekening mee hadden moeten houden dat de mogelijkheid voor bezoekers van hun winkels om voor de winkel te parkeren in de toekomst mogelijk zou verdwijnen. Uit dat deel van de plantoelichting volgt dat de raad voornemens was om het winkelgebied drastisch te herzien, waarbij met name ook de verkeers- en parkeersituatie zouden worden gewijzigd. Uit de tekst van deze paragraaf volgt dat beoogd is om parkeren meer aan de rand van het winkelgebied mogelijk te maken, zodat er in het gebied zelf meer ruimte komt voor wandelaars en fietsers. De tekst bevat de passage 'door de uitbreiding van de parkeercapaciteit wordt het mogelijk om het aantal parkeerplaatsen voor winkelend publiek in de Louise van der Maessenstraat, Dr. Erensstraat en Th. Dorrenplein te verminderen en/of te laten benutten door bewoners en vergunninghouders'. Op basis van deze passage, waar het college ter zitting ook op heeft gewezen, hadden [bedrijf] en [appellante sub 2] er, uitgaande van de meest ongunstige uitwerking van dit beleid, rekening mee moeten houden dat parkeren in hun straat na realisatie van het beleidsvoornemen alleen nog maar mogelijk zou zijn voor bewoners en niet meer voor de bezoekers van hun winkels. De vraag of de straten autoluw of autovrij zouden gaan worden, is daarmee, zoals het college ter zitting heeft bevestigd, met name afhankelijk van de vraag of het voor bewoners mogelijk blijft om in de straten te parkeren.

Op basis van het voorgaande is het college terecht tot de conclusie gekomen dat het verdwijnen van de mogelijkheid voor bezoekers van de winkels van [bedrijf] en [appellante sub 2] om in de straat te parkeren voorzienbaar was ten tijde van de door [bedrijf] en [appellante sub 2] genomen investeringsbeslissingen. De rechtbank is tot hetzelfde oordeel gekomen, zodat het betoog van [bedrijf] en [appellante sub 2] niet slaagt.

10. De hoger beroepen zijn ongegrond.

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C.F. Donner-Haan, griffier.

w.g. Borman

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Donner-Haan

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 september 2021

674