

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AF8949
Datum uitspraak	21 mei 2003
Inhoudsindicatie	Op 6 maart 1996 heeft appellante de raad van de gemeente Haarlem (hierna: de raad) verzocht om verlening van een schadevergoeding als bedoeld in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO).

Volledige tekst

200203665/1.

Datum uitspraak: 21 mei 2003

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Cobraspen Vastgoed B.V.",
gevestigd te Overveen,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank te Haarlem van 23 mei 2002 in het geding tussen:

appellante

en

de raad van de gemeente Haarlem.

1. Procesverloop

Op 6 maart 1996 heeft appellante de raad van de gemeente Haarlem (hierna: de raad) verzocht om verlening van een schadevergoeding als bedoeld in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO).

Bij brief van 23 februari 1998 heeft appellante bezwaar gemaakt tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op het verzoek.

Bij brief van 4 mei 2000 heeft appellante beroep ingesteld bij de rechtbank te Haarlem (hierna: de rechtbank) tegen het niet tijdig beslissen op het bezwaar.

Bij besluit van 19 juli 2000 heeft de raad het verzoek van appellante afgewezen.

Bij besluit van 14 maart 2001 heeft de raad het daartegen door appellante gemaakte bezwaar, overeenkomstig het advies van de commissie beroep- en bezwaarschriften, ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 mei 2002, verzonden op 28 mei 2002, heeft de rechtbank het besluit waarmee het niet tijdig nemen van een besluit inzake de beslissing op het bezwaarschrift van 23 februari 1998 is gelijkgesteld vernietigd en het beroep van appellante voor het overige ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 5 juli 2002, bij de Raad van State ingekomen op 8 juli 2002, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 5 augustus 2002. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 1 november 2002 heeft de raad een memorie van antwoord ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 februari 2003, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. A. ten Veen, advocaat te Amsterdam, vergezeld van [directeur] van appellante, en de raad, vertegenwoordigd door mr. B.C. Romijn, advocaat te Haarlem, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het hoger beroep richt zich tegen de uitspraak van de rechtbank uitsluitend voorzover daarbij het beroep van appellante ongegrond is verklaard.

2.2. Ingevolge artikel 49 van de WRO, voorzover hier van belang, kent de gemeenteraad, voorzover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van 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, hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

2.3. Bij het beoordelen van een verzoek om planschadevergoeding dient te worden gezien of sprake is van een wijziging van het planologische regime waardoor een belanghebbende in een nadeliger positie is komen te verkeren, ten gevolge waarvan hij schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient een vergelijking te worden gemaakt tussen de beweerdelijk schadeveroorzakende planologische maatregel en het voordien geldende planologische regime. Daarbij is wat betreft het oude planologische regime niet de feitelijke situatie van belang, doch hetgeen op grond van dat regime maximaal kon worden gerealiseerd, ongeacht de vraag of verwezenlijking daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

2.4. Appellante, sedert 25 augustus 1988 eigenaar van een stuk grond ter grootte van 1.20.85 ha nabij [locatie], heeft verzocht om vergoeding van de schade die zij stelt te lijden ten gevolge van het bestemmingsplan "Omgeving Zijlweg, partiële herziening nr. 3". Volgens appellante bedraagt de schade die zij lijdt primair f 2.505.256,00 (€ 1.136.835,61) vanwege het niet meer kunnen oprichten van een kantorencomplex, waarvoor zij een bouwaanvraag had ingediend, dan wel subsidiair f 3.360.615,00 (€ 1.524.980,60) vanwege het niet meer kunnen realiseren van woningen op het terrein.

2.5. Blijkens de stukken waren ter plaatse van het terrein van appellante het uitbreidingsplan "Haarlem Zuid-West", goedgekeurd door gedeputeerde staten van Noord-Holland (hierna: gedeputeerde staten) bij besluit van 25 september 1929, alsmede wijziging no. 7 van dit plan, goedgekeurd bij besluit van gedeputeerde staten van 20 oktober 1937, van kracht. Ingevolge dit plan, inclusief wijziging, had het terrein de bestemming "wegen, water en nieuwe open bebouwing en nieuwe gesloten bebouwing".

Op 15 augustus 1951 is het aangepaste uitbreidingsplan "Omgeving Zijlweg" gedeeltelijk door gedeputeerde staten goedgekeurd. Ingevolge dit plan is het zuidoostelijke gedeelte van

het terrein bestemd tot "bloembollen-, warmoezeniers-, en hoveniersbedrijven". Ingevolge artikel 6 van de voorschriften behorende bij dit plan mag op de gronden met deze bestemming niet worden gebouwd. Krachtens de in 1974 goedgekeurde aanvullende gebruiksvoorschriften is gebruik in strijd met de bestemming verboden. Aan de bestemmingen van het resterende gedeelte van het perceel werd door gedeputeerde staten goedkeuring onthouden, zodat op dat gedeelte de bestemming ingevolge het gewijzigde uitbreidingsplan "Haarlem Zuid-West" van kracht bleef.

Ingevolge het streekplan "Zuid-Kennemerland", dat is goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 14 juni 1962, was het terrein bestemd tot "agrarisch bedrijf c.a. (art.II)". In artikel 18, eerste lid, van de Wet voorlopige regeling inzake het Nationale Plan en de Streekplannen is bepaald dat, voorzover een plan van uitbreiding met het streekplan in strijd is, dit vervalt met ingang van de dag waarop het streekplan van kracht wordt. Ten gevolge van deze bepaling is de bestemming "wegen, water en nieuwe open bebouwing en nieuwe gesloten bebouwing", die op het resterende gedeelte van het terrein was blijven rusten, vervallen, zodat met betrekking tot dat perceelsgedeelte geen bestemmingsplan meer van kracht was.

2.5.1. Op 5 juni 1991 heeft de raad het bestemmingsplan "Omgeving Zijlweg, partiële herziening nr. 3" vastgesteld. Bij besluit van 14 januari 1992 hebben gedeputeerde staten dit bestemmingsplan gedeeltelijk goedgekeurd. Bij Koninklijk Besluit van 23 juli 1993 is goedkeuring onthouden aan de bestemming "garagebedrijf" ter plaatse van het noordelijke deel van het terrein. Voorts is goedkeuring onthouden aan de bestemming "agrarische doeleinden (A)" met betrekking tot een strook grond met een diepte van circa 25 m direct ten zuiden van dat noordelijke deel.

De bestemming "agrarische doeleinden (A)" van het achter die strook grond gelegen zuidelijke deel van het terrein is bij laatstgenoemd Koninklijk Besluit onherroepelijk geworden. Het zuidelijke deel van het terrein is als zodanig bestemd voor de uitoefening van het grondgebonden agrarisch bedrijf, waarbij gebouwen niet zijn toegelaten.

2.5.2. Uit het vorenstaande volgt dat het op 23 juli 1993 onherroepelijk geworden gedeelte van het bestemmingsplan "Omgeving Zijlweg, partiële herziening nr. 3", dat van toepassing is op het zuidelijke en zuidoostelijke deel van het perceel, dient te worden vergeleken met het oude planologische regime, bestaande uit de toentertijd geldende gemeentelijke bouwverordening voor het zuidelijk deel en het uitbreidingsplan "Omgeving Zijlweg", inclusief de in 1974 goedgekeurde aanvullende voorschriften, voor het zuidoostelijke deel van het onderhavige perceel. Het noordelijke deel, ten aanzien waarvan het planologisch regime niet is gewijzigd, valt buiten de vereiste planvergelijking.

2.6. De raad heeft de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: SAOZ) verzocht advies uit te brengen over het planschadeverzoek.

Blijkens het definitieve advies van januari 2000 is het noordelijke deel van het perceel van appellante circa 40 m diep en circa 14 m breed, het middendeel circa 87 m diep en circa 22 m breed, en het zuidelijke deel circa 115 m diep en circa 84 m breed. Het tussen de voor- en achtergevelrooilijn gelegen gedeelte van het terrein heeft een breedte van circa 14 m en een diepte van circa 5 à 13 m. Bij een volledige bebouwing van dit circa 125 m² grote bouwvlak op het noordelijke deel van het terrein, zou de bereikbaarheid van het daarachter liggende middendeel en zuidelijk deel van het terrein worden belemmerd.

De SAOZ heeft zich op het standpunt gesteld dat de planologische situatie van het noordelijke gedeelte van het perceel van appellante niet is gewijzigd, dat de bebouwings- en

gebruiksmogelijkheden van het zuidoostelijke gedeelte van dit perceel niet wezenlijk zijn veranderd en dat ten aanzien van het overige gedeelte de bebouwingsmogelijkheden niet concreet zijn afgenomen doch dat het gebruik tot agrarische doeleinden is beperkt. Hieraan ligt, wat het verlies van bouw mogelijkheden betreft, onder meer ten grondslag dat in de situatie vóór inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan op het perceel - met uitzondering van het zuidoostelijke deel - alleen de bouwverordening van toepassing was, voor bebouwing in de vorm van kantoren of woningen vrijstellingen waren vereist en dat daarvoor naar de mening van de SAOZ het in de jurisprudentie gestelde vereiste van een voldoende concreet toekomstig planologisch kader dat voor elke belanghebbende kenbaar is, niet was vervuld. Volgens de SAOZ kon derhalve redelijkerwijs niet worden verwacht dat vrijstelling voor onder meer bouwen achter de achtergevelrooilijn zou worden verleend. Voorts zijn naar haar mening het door appellante ingediende kantorenplan en de overgelegde schetsplannen voor woningen ook op andere punten in strijd met het voorheen geldende planologische regime.

Aan het standpunt van de SAOZ ligt voorts, wat het verlies van gebruiksmogelijkheden betreft, onder meer ten grondslag dat het gedeelte van het terrein waarvoor de bouwverordening gold, kon worden verhard en gebruikt als bij voorbeeld een verkoopterrein voor occasions of tuinartikelen, als parkeerterrein voor vrachtauto's of als opslagterrein, voorzover dit in andere regelgeving, zoals de milieunormen en de Algemene Plaatselijke Politieverordening, niet was beperkt. Ten behoeve van deze vormen van gebruik van het zuidelijke deel diende op het noordelijke deel wel een geschikte vorm van ontsluiting door het onbebouwd blijven van een grondstrook en een ontsluitingsweg te worden gerealiseerd, hetgeen de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden op het noordelijke deel had beperkt en extra kosten voor aanleg van de ontsluiting had geveegd.

Volgens de SAOZ is de beperking van het gebruik tot agrarische doeleinden een planologische verslechtering waardoor de waarde van het terrein met f 405.000,00 (€ 183.780,99) is verminderd.

Anders dan ten aanzien van het verlies van bouw mogelijkheden, waarbij naar haar mening vanwege onder meer een reeks van voorbereidingsbesluiten sprake was van risico-aanvaarding, acht de SAOZ onvoldoende grond aanwezig voor het oordeel dat appellante ook het risico van de beperking van de gebruiksmogelijkheden heeft aanvaard. Zij heeft de raad geadviseerd om de schade die daarvan het gevolg is, vermeerderd met de wettelijke rente vanaf de datum van het verzoek, dan ook te vergoeden.

2.6.1. Bij het primaire besluit heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat appellante geen schade heeft geleden als bedoeld in artikel 49 van de WRO en dat, indien daarvan wel sprake zou zijn geweest, zich voordoende schade vanwege actieve risico-aanvaarding redelijkerwijs geheel voor haar rekening dient te blijven.

De raad heeft zich daarbij voor een groot deel gebaseerd op het advies van de SAOZ, maar gedeeltelijk ook in afwijking daarvan op de adviezen van G. Dekker, adviseur in grondzaken, en mr. M.E. Biezenaar van Smithuijsen advocaten. In het advies van Biezenaar zijn, met name wat betreft haar standpunt over de waardevermindering en de risico-aanvaarding, kanttekeningen bij het SAOZ-advies geplaatst. Voorts geeft de in het advies van Dekker opgenomen berekening van eventuele planschade, naar de mening van de raad een beter beeld van de waardeverandering als gevolg van de planologische situatie dan het SAOZ-advies.

Dit besluit heeft de raad bij de beslissing op bezwaar, overeenkomstig het advies van de

commissie beroep- en bezwaarschriften, gehandhaafd, met dien verstande dat ten aanzien van het gebruik is geconcludeerd tot passieve risico-aanvaarding door appellante.

2.7. Het geschil spitst zich toe op de vraag of sprake is van voor vergoeding in aanmerking komende planschade ten aanzien van het zuidelijke deel van het terrein.

Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat op het zuidelijke deel van het terrein geen reële bebouwingsmogelijkheden aanwezig waren en dat zij derhalve geen schade heeft geleden ten gevolge van een verlies van bebouwingsmogelijkheden.

2.7.1. Voor het zuidelijke - geheel achter de achtergevelrooilijn gelegen - gedeelte van het terrein gold alleen de voormalige gemeentelijke bouwverordening.

Ingevolge artikel 2.5.12 van de toenmalige bouwverordening, voorzover hier van belang, is het verboden te bouwen met overschrijding van de achtergevelrooilijn. Ingevolge artikel 2.5.14 van die bouwverordening, voorzover hier van belang, kan van dat verbod vrijstelling worden verleend.

De voormalige Afdeling rechtspraak heeft meermalen ten aanzien van dergelijke bepalingen - overeenkomende met artikelen 46 en 48 van de modelbouwverordening 1965 en de grotendeels daarvan afgeleide artikelen 2.5.12 en 2.5.14 van de modelbouwverordening 1992 - overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 7 augustus 1978, no. A-3.0611 BR 1978/757), dat de bewoordingen ervan niet dwingen tot de uitleg dat van overschrijding van de achtergevelrooilijn niet zou kunnen worden gesproken, indien het desbetreffende gebouw geheel achter de achtergevelrooilijn is gelegen. Een dergelijke uitleg zou ook niet in overeenstemming zijn met de strekking van de rooilijnbepalingen in de Woningwet. Er bestaat geen aanleiding daarover thans anders te oordelen.

Voorts kunnen bij de beoordeling van de vraag of al dan niet vrijstelling dient te worden verleend, zoals de Afdeling, bijvoorbeeld in de uitspraak van 13 augustus 1998 in zaak no. H01.96.1220 (AB 1999, 162), eerder heeft overwogen, alle belangen in de overwegingen worden betrokken, die door het verlenen van vrijstelling zouden worden gediend of geschaad. Daartoe behoort ook het belang dat ermee is gediend dat geen bouwwerken worden opgericht die niet passen in de door de gemeente meest wenselijk geachte planologische conceptie voor het betrokken gebied. Ten tijde van de indiening van de aanvraag om bouwvergunning moet dan wel sprake zijn van een duidelijk en kenbaar planologisch beleid.

2.7.2. Voor het betrokken gebied, waarvan het perceel van appellante deel uitmaakt, zijn sedert 1982 voorbereidingsbesluiten genomen teneinde ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. In het in 1982 genomen voorbereidingsbesluit wordt met een mogelijke woonbestemming rekening gehouden, maar in de daarop volgende voorbereidingsbesluiten ontbreekt een verwijzing daarnaar.

Op 23 oktober 1985 is door de raad de Nota uitbreidingsgebieden in het kader van het structuurplan Haarlem (hierna: de Nota uitbreidingsgebieden) behandeld. Daarin werd de raad een aantal nieuwe mogelijke woningbouwlocaties ter keuze voorgelegd. De keuze van de raad zou als uitgangspunt dienen bij de opstelling van een definitief ontwerp-structuurplan, waarin de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling integraal zou worden beschreven en naast woningbouw ook andere aspecten als onder meer recreatie, economische ontwikkeling, verkeer en vervoer aan de orde zouden komen. De keuze van de raad zou ook bepalend zijn voor de ontwikkeling van bestemmingsplannen voor de desbetreffende gebieden. De raad

heeft gekozen voor ongeveer 240 woningen in het betrokken gebied. Uit de voorbereidingsbesluiten en het besluit van de raad blijkt echter niet precies welke toekomstige ontwikkeling op het perceel van appellante werd beoogd. Verder is in de Nota uitbreidingsgebieden een eventuele woonbestemming van het terrein expliciet afhankelijk gesteld van nadere besluitvorming, waaronder een te ontwikkelen bestemmingsplan. In het in 1987 vastgestelde en goedgekeurde Streekplan "Noordzeekanaalgebied" is het onderhavige terrein aangewezen voor een toekomstige woonfunctie.

Op 25 januari 1990 is het voorontwerp van het bestemmingsplan "Omgeving Zijlweg, partiële herziening nr. 3" ter inzage gelegd. In dit voorontwerp is geen expliciete keuze gemaakt voor een kantoor- of woonbestemming van (het zuidelijke deel van) het terrein.

Op 21 maart van dat jaar werd een referendum aangekondigd over het bebouwen van onder meer het Brouwersvaartgebied, waaronder het zuidelijke deel van het terrein valt. Vervolgens heeft appellante op 2 oktober 1990 voor het oprichten van vier kantoorloft op het zuidelijke deel van het terrein een bouw aanvraag ingediend. Tegen het bouwplan hebben omwonenden echter bezwaren ingediend en het is door de toen bestaande schoonheidscommissie afgekeurd.

De raad heeft op 5 juni 1991 besloten de uitslag van het referendum van 6 maart 1991 te volgen en inzake het Brouwersvaartgebied te kiezen voor een agrarische bestemming. Het bouwplan is toen niet verder ontwikkeld.

2.7.3 Het vorenoverwogene in ogenschouw genomen kan niet worden staande gehouden dat onder het oude planologische regime, in het kader van een te maken belangenafweging, sprake was van een voldoende duidelijk en kenbaar planologisch beleid met betrekking tot het zuidelijke deel van het terrein, op grond waarvan onder meer vrijstelling voor bouwen met overschrijding van de achtergevelrooilijn zou kunnen worden verleend.

De rechtbank heeft dan ook met juistheid overwogen dat er op het zuidelijke deel van het terrein geen reële bebouwingsmogelijkheden aanwezig waren. Gelet hierop is appellante ten gevolge van het bestemmingsplan "Omgeving Zijlweg, partiële herziening nr. 3", voorzover daarbij is bepaald dat op gronden met de bestemming "agrarische doeleinden (A)" geen gebouwen zijn toegestaan, niet in een planologisch nadeliger situatie gekomen. De conclusie van de rechtbank dat appellante geen schade heeft geleden ten gevolge van een verlies van bebouwingsmogelijkheden op het zuidelijke deel van het terrein, is juist.

2.8. Appellante betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat ten aanzien van het verlies van de gebruiksmogelijkheden sprake is geweest van actieve en passieve risico-aanvaarding.

2.8.1. Voor het gedeelte van het terrein waar voorheen uitsluitend de bouwverordening gold, waren de gebruiksmogelijkheden (zonder bebouwing) niet beperkt. Met het bestemmingsplan "Omgeving Zijlweg, partiële herziening nr. 3" is het gebruik beperkt, in die zin dat het moet vallen binnen de bestemming "agrarische doeleinden (A)". De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat, doordat er een beperking van de gebruiksmogelijkheden in het nieuwe planologische regime is opgenomen, sprake is van een nadeliger positie.

2.8.2. Naar het oordeel van de Afdeling lag het op het moment van aankoop van het terrein niet in de lijn der verwachting dat de gebruiksmogelijkheden van het zuidelijke deel van het terrein zouden worden beperkt. Het oordeel van de rechtbank dat de schade ten gevolge van de beperking van de gebruiksmogelijkheden voor rekening van appellante komt, omdat het toekomstig planologisch regime ten tijde van de aankoop van de grond dermate onzeker was

dat sprake zou zijn van actieve risico-aanvaarding, wordt niet onderschreven. Wel onderschrijft de Afdeling de overweging van de rechtbank dat appellante kan worden aangerekend nadien geen stappen te hebben ondernomen om de gebruiksmogelijkheden, die er vóór de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Omgeving Zijlweg, partiële herziening nr. 3" waren, te benutten. Dit mocht, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, gelet op de onzekere planologische situatie en met name gegeven de ontwikkelingen in de periode 1988-1991, wel worden verwacht. Dientengevolge heeft zij het risico aanvaard dat de gebruiksmogelijkheden zouden worden beperkt. Gelet hierop is het standpunt van de raad dat de schade die het gevolg is van deze passieve opstelling voor haar rekening dient te blijven, juist.

2.9. De raad heeft niet onzorgvuldig gehandeld door vorengenoemde adviezen van Dekker en Biezenaar mede in de beoordeling te betrekken, nu niet is gebleken dat aan deze stukken gebreken kleven en appellante bovendien - anders dan zij betoogt - in de gelegenheid is gesteld daarop te reageren. Gelet op het vorenstaande en op het gemotiveerde advies van de commissie beroep- en bezwaarschriften dat aan de beslissing op bezwaar ten grondslag is gelegd, bestaat er geen grond voor het oordeel dat de raad het advies van de SAOZ zonder deugdelijke motivering ter zijde heeft gelegd. Dit betoog van appellante slaagt derhalve niet.

2.10. Evenmin slaagt haar betoog dat de raad in het gehele traject de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet in ogenschouw heeft genomen door eerst ruim vier jaar na indiening ervan en onder terzijdelegging van het SAOZ-advies op de aanvraag te beslissen. Zij heeft dit niet in beroep aangevoerd. Dat de rechtbank daaraan, naast honorering van het beroep voorzover gericht tegen het niet tijdig beslissen op bezwaar, ten onrechte geen aandacht heeft besteed, valt dan ook niet in te zien.

2.11. Het vorenoverwogene leidt tot de conclusie dat al hetgeen appellante heeft betoogd geen grond biedt voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte het beroep tegen de beslissing op bezwaar ongegrond heeft verklaard en die beslissing niet heeft vernietigd. Hetgeen zij voor het overige heeft aangevoerd, onder meer met betrekking tot beweerdelijk geleden schade vanwege winstderving en gederfde rente, behoeft dan ook geen verdere bespreking.

2.12. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, voorzover aangevallen en met verbetering van gronden, te worden bevestigd.

2.13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak, voorzover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. C. de Gooijer, Voorzitter, en
mr. H. Troostwijk en mr. B.J. van Ettehoven, Leden,
in tegenwoordigheid van mr. R.P. Hoogenboom, ambtenaar van Staat.

w.g. De Gooijer w.g. Hoogenboom
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 mei 2003

119-401.