

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:1690

Datum uitspraak

16 april 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluiten van 9 maart 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Roermond, voor zover hier van belang, [partij A] en [partij B] een tegemoetkoming in planschade van € 5.600,00 toegekend en [partij C] en [partij D] een tegemoetkoming in planschade van € 1.900,00 toegekend. Bij besluit van 20 oktober 2011 is het bestemmingsplan Buitengebied Asenray vastgesteld. Onder dit bestemmingsplan had het perceel gedeeltelijk een woonbestemming en voor het overige een agrarische bestemming. Binnen de agrarische bestemming was het planologisch mogelijk om een agrarisch bedrijf, zoals een productiegerichte paardenhouderij, te vestigen. Voor het toestaan van een gebruiksgesichte paardenhouderij binnen de agrarische bestemming was een wijzigingsbevoegdheid opgenomen. Omdat het perceel geen bouwvlak had, was het niet toegestaan om te bouwen. Dit betekent dat het voor [appellante] niet mogelijk was om, naast de toen al bestaande paardenbak en wei, een (overdekte) rijhal voor een paardenhouderij te bouwen.

Volledige tekst

202404983/1/A2.

Datum uitspraak: 16 april 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in Roermond,  
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg (hierna: de rechtbank) van 28 juni 2024 in zaken nrs. 21/2997 en 21/2998 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Roermond (hierna: het college).

#### Procesverloop

Bij besluiten van 9 maart 2021 heeft het college, voor zover hier van belang, [partij A] en [partij B] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [partij A]) een tegemoetkoming in planschade van € 5.600,00 toegekend en [partij C] en [partij D] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [partij C]) een tegemoetkoming in planschade van € 1.900,00 toegekend.

Bij besluiten van 27 september 2021 heeft het college de door [partij A] en [partij C] daartegen gemaakte bezwaren gegrond verklaard en de tegemoetkomingen verhoogd tot respectievelijk € 10.950,00 en € 12.050,00.

Bij uitspraak van 28 juni 2024 heeft de rechtbank de door [appellante] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[partij A] en [partij C] hebben gezamenlijk een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 januari 2025, waar [appellante], bijgestaan door mr. Y. Schönfeld, en het college, vertegenwoordigd door mr. P.J.J. Lenders, zijn verschenen. Verder is ter zitting [partij C] als partij gehoord.

#### Overwegingen

##### Inleiding

1. [appellante] is eigenaar van het perceel aan de [locatie 1] in Asenray (hierna: het perceel). Zij is tevens exploitant van de paardenhouderij [bedrijf] op het perceel. [partij A] is eigenaar van de ten noorden van het perceel gelegen woning aan de [locatie 2]. [partij C] is eigenaar van de ten zuiden van het perceel gelegen woning aan de [locatie 3].

##### Voorgeschiedenis

2. Bij besluit van 20 oktober 2011 is het bestemmingsplan Buitengebied Asenray (hierna: het bestemmingsplan 2011) vastgesteld. Onder dit bestemmingsplan had het perceel gedeeltelijk een woonbestemming en voor het overige een agrarische bestemming. Binnen de agrarische bestemming was het planologisch mogelijk om een agrarisch bedrijf, zoals een productiegerichte paardenhouderij, te vestigen. Voor het toestaan van een gebruiksgerichte paardenhouderij binnen de agrarische bestemming was een wijzigingsbevoegdheid opgenomen. Omdat het perceel geen bouwvlak had, was het niet toegestaan om te bouwen. Dit betekent dat het voor [appellante] niet mogelijk was om, naast de toen al bestaande paardenbak en wei, een (overdekte) rijhal voor een paardenhouderij te bouwen.

3. Bij besluit van 21 februari 2013 is het bestemmingsplan [locatie 1] (hierna: het

bestemmingsplan 2013) vastgesteld. In dit bestemmingsplan had het gehele perceel een agrarische bestemming en was het toegestaan om op het perceel zowel een productie- als gebruiksgerichte paardenhouderij te vestigen en een rijhal te bouwen. [appellante] heeft op 31 mei 2013 een vergunning gekregen om een rijhal te bouwen, wat zij vervolgens heeft gedaan. De Afdeling heeft het bestemmingsplan 2013 vernietigd bij uitspraak van 10 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3341](#).

4. Bij besluit van 11 mei 2017 is het bestemmingsplan [locatie 1] [bedrijf] (hierna: het bestemmingsplan 2017) vastgesteld. Onder het regime van dit bestemmingsplan heeft het gehele perceel een gemengde bestemming. Op grond van deze bestemming is het toegestaan om het perceel voor zowel een productie- als gebruiksgerichte paardenhouderij te gebruiken en een rijhal te bouwen.

5. [partij A] en [partij C] hebben het college verzocht om tegemoetkoming in planschade die zij in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak hebben geleden door de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 2017.

6. [appellante] heeft met de gemeente Roermond een overeenkomst als bedoeld in artikel 6.4a van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) gesloten, waarbij zij zich heeft verbonden om tegemoetkomingen in planschade als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan voor haar rekening te nemen.

#### Besluitvorming

7. In artikel 6.2, eerste lid, van de Wro is bepaald dat schade die binnen het normale maatschappelijke risico valt, voor rekening van de aanvrager blijft. Het normale maatschappelijke risico is bij schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak ten minste 2 procent van de waarde van die zaak onmiddellijk voorafgaande aan de inwerkingtreding van de schadeveroorzakende planologische maatregel. In de besluiten van 9 maart 2021 heeft het college de drempel van het normale maatschappelijke risico vastgesteld op 4 procent. Naar aanleiding van de door [partij A] en [partij C] daartegen gemaakte bezwaren heeft het college, in de besluiten van 27 september 2021, deze drempel verlaagd naar 3 procent. Daardoor hebben [partij A] en [partij C] een hogere tegemoetkoming ontvangen.

8. Volgens het college paste de planologische ontwikkeling in de bestaande stedenbouwkundige structuur van de omgeving, maar was deze niet direct in lijn met het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid. Onder het bestemmingsplan 2011 was alleen een productiegerichte paardenhouderij toegestaan binnen de agrarische bestemming en was voor een gebruiksgerichte paardenhouderij alleen een wijzigingsbevoegdheid opgenomen onder een agrarische bestemming. Daarnaast was in dat bestemmingsplan geen bouwvlak toegekend aan het perceel. Voor zover de mogelijkheid van een paardenhouderij is benoemd in het ruimtelijke beleid, is dat alleen maar op hoofdlijnen of bij wijze van voorbeeld gedaan. De inhoud van de voorgaande bestemmingsplannen en de Structuurvisie kwaliteitsbijdrage gemeente Roermond van 16 februari 2012 (hierna: de structuurvisie) is onvoldoende concreet en niet gericht op de vestiging van een gebruiksgerichte paardenhouderij, zoals [bedrijf], aldus het college.

#### Uitspraak van de rechtbank

9. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college zich op het standpunt mogen stellen dat de planologische ontwikkeling wat het ruimtelijke beleid van de gemeente Roermond betreft, niet in de lijn der verwachting lag, zodat bij het vaststellen van de tegemoetkoming in

planschade terecht een drempel van 3 procent is gehanteerd.  
Hoger beroep

10. [appellante] is het niet eens met het oordeel van de rechtbank. Zij vindt dat het college had moeten uitgaan van een drempel van 4 procent. Volgens haar paste de planologische ontwikkeling in ieder geval gedeeltelijk binnen het ruimtelijke beleid. [appellante] wijst hiervoor op het bestemmingsplan 2011, de structuurvisie, het bestemmingsplan 2013 en het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (hierna: POL 2014).

10.1. Voor het antwoord op de vraag of schade binnen het normale maatschappelijke risico valt, als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Wro, is onder meer van belang of de planologische ontwikkeling een normale maatschappelijke ontwikkeling is, waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in de zin dat de ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. De omstandigheid dat een bepaalde planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling is aan te merken, betekent op zichzelf nog niet dat deze planologische ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag. Hierbij komt in ieder geval betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past en aan de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

10.2. Indien de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past, mag het bestuursorgaan een drempel van 5 procent van de waarde van de onroerende zaak toepassen. Indien aan één van beide indicatoren maar voor een deel wordt voldaan, is het hanteren van een drempel van 4 procent in beginsel aangewezen. Indien aan één van beide indicatoren in zijn geheel niet wordt voldaan of indien aan beide indicatoren deels wordt voldaan, is het hanteren van een drempel van 3 procent in beginsel aangewezen. Indien slechts aan één van beide indicatoren voor een deel wordt voldaan, of indien aan beide indicatoren in het geheel niet wordt voldaan, is in beginsel het toepassen van het minimumforfait van 2 procent, zoals bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro aangewezen. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 3 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2402](#), onder 7.15.

10.3. Niet in geschil is dat de planologische ontwikkeling geheel binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving paste. De vraag die voorligt is of de planologische ontwikkeling gedeeltelijk paste binnen het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijk beleid.

10.4. Op de zitting van de Afdeling heeft [appellante], in dit verband, niet langer een beroep gedaan op de toelichting bij het bestemmingsplan 2011. De structuurvisie is een uitwerking van het Limburgs Kwaliteitsmenu van de provincie. In de structuurvisie staat dat de provinciale module voor nieuwvestiging en uitbreiding van agrarische bedrijven onder meer van toepassing is op paardenhouderijen. In het POL 2014 is vermeld dat er ruimte is voor doorontwikkeling van agrarische bedrijven in buitengebieden.

10.5. Uit de Structuurvisie en het POL 2014 blijkt niet van een streven naar nieuwvestiging of uitbreiding van paardenhouderijen. Verder is niet duidelijk of deze beleidsdocumenten ook zien op gebruiksgerichte paardenhouderijen. Naar het oordeel van de Afdeling bieden deze beleidsdocumenten geen steun aan het standpunt van [appellante] dat de ontwikkeling in het gedurende een reeks van jaren gevoerd beleid paste.

10.6. Verder kan ook het vernietigde bestemmingsplan 2013, gelet op het volgende, niet tot de conclusie leiden dat het college een drempel van 4 procent had moeten toepassen.

Het bestemmingsplan 2013, dat bij raadsbesluit van 21 februari 2013 is vastgesteld, is een zogenoemd postzegelplan. Naar aanleiding van het tegen dat besluit ingestelde beroep heeft de Afdeling op 15 januari 2014 tussenuitspraak ([ECLI:NL:RVS:2014:40](#)) gedaan. Bij brief van 14 mei 2014 heeft de raad het besluit nader gemotiveerd. Bij uitspraak van 10 september 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:3341](#)) heeft de Afdeling het tegen het besluit van 21 februari 2013 ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit gedeeltelijk vernietigd. Bij raadsbesluit van 17 december 2015 is opnieuw een bestemmingsplan voor het perceel vastgesteld. Hierin is een poging gedaan om het eerdere gebrek te herstellen. Naar aanleiding van het tegen dat besluit ingestelde beroep heeft de Afdeling op 22 februari 2017 tussenuitspraak ([ECLI:NL:RVS:2017:466](#)) gedaan. Vervolgens heeft de raad het bestemmingsplan 2017 vastgesteld. Dit bestemmingsplan is op 30 augustus 2017 onherroepelijk geworden.

Onder deze omstandigheden, waarbij het bestemmingsplan 2017 in een directe relatie met het bestemmingsplan 2013 staat, bestaat geen grond voor het oordeel dat de planologische ontwikkeling vanwege het bestemmingsplan 2013 (gedeeltelijk) in het gedurende een reeks van jaren gevoerd beleid paste. Uit de chronologie van de gebeurtenissen volgt dat het vernietigde bestemmingsplan 2013 de eerste aanzet is tot de planologische ontwikkeling die uiteindelijk heeft geresulteerd in het bestemmingsplan 2017. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het college een drempel van 3 procent mocht toepassen.

10.7. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

11. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd.

12. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, griffier.

w.g. Van Ravels  
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 16 april 2025

452-1100