

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA9289
Datum uitspraak	11 juli 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 oktober 2003 heeft de raad van de gemeente Alblasserdam (hierna: de raad) een verzoek van [appellante sub 2] om vergoeding van planschade afgewezen.

Volledige tekst

200607110/1.

Datum uitspraak: 11 juli 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de raad van de gemeente Alblasserdam,
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 04/732 van de rechtbank Dordrecht van 18 augustus 2006 in het geding tussen:

appellante sub 2,

en

appellant sub 1.

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 oktober 2003 heeft de raad van de gemeente Alblasserdam (hierna: de raad) een verzoek van [appellante sub 2] om vergoeding van planschade afgewezen.

Bij besluit van 23 juni 2004 heeft de raad het door [appellante sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 augustus 2006, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Dordrecht (hierna: de rechtbank) het daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 23 juni 2004 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante sub 2] bij brief van 26 september 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, en de raad bij brief van 29 september 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. [appellante sub 2] heeft haar hoger beroep aangevuld bij brief van 24 oktober 2006. De raad heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 30 oktober 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 4 december 2006 heeft [appellante sub 2] van antwoord gediend. Bij brief van 15 december 2006 heeft de raad van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 juni 2007, waar [appellante sub 2], vertegenwoordigd door mr. J. Vijlbrief-van der Schaft en mr. E.T. Sillevius Smit, advocaten te Rotterdam, en [directeur] van [appellante sub 2], en C. van Opstal en de raad, vertegenwoordigd mr. J.H.A.M. Scheiffers en mr. P.E. Lucassen, advocaten te Rotterdam, en M. de Graaf, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), zoals dit luidde ten tijde hier van belang en voor zover thans van belang, kent de gemeenteraad een belanghebbende, voor zover blijkt dat hij 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, op diens verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

2.2. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Procedureverordening Planschadevergoeding van de gemeente Alblasserdam (hierna: de Procedureverordening), voor zover van belang, kan de gemeenteraad ingeval van kennelijke ongegrondheid schadevergoeding weigeren zonder toepassing te geven aan artikel 4 en volgende van de Procedureverordening.

Ingevolge artikel 4, voor zover van belang, geeft de gemeenteraad aan een door het college van burgemeester en wethouders aan te wijzen onafhankelijke deskundige opdracht advies uit te brengen, indien geen toepassing is gegeven aan artikel 3, eerste lid, van de Procedureverordening.

2.3. Volgens artikel 2 van de Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute (Stcrt. 1996, nr. 189; hierna: de Regeling), voor zover hier van belang, kent de Minister op verzoek van degene die schade lijdt, of zal lijden, als gevolg van het onherroepelijke Tracébesluit Betuweroute, alsmede hieruit voortvloeiende besluiten van bestuursorganen en rechtmatige uitvoeringshandelingen, een vergoeding naar billijkheid toe, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de verzoeker behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet, of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd.

2.4. Op 9 juni 2000 hebben [appellante sub 2] en de gemeente een overeenkomst gesloten (hierna: de overeenkomst). Deze luidt, voor zover van belang, als volgt:

"1. De gemeente zal in overleg met [appellante sub 2] en binnen haar publiekrechtelijke bevoegdheden de op basis van het ter plaatse geldende bestemmingsplan toegestane maaiveldhoogte in de polder Nieuwland afstemmen op een maat die voor een redelijke invulling van het uiteindelijk in de polder te realiseren bedrijfsterrein gewenst is, waarbij vooralsnog wordt uitgegaan van een hoogte van 3,5 meter boven NAP. (...)

2. De gemeente zal [appellante sub 2] door middel van het leggen van contacten op provinciaal niveau steunen in haar streven om zowel voor het in de polder ingebrachte zeefzand als de in de polder aanwezige Nedstaaltort een milieuhygiënisch en bedrijfseconomisch aanvaardbare oplossing te vinden.

3. De gerechtelijke procedures die betreffende de polder tussen partijen aanhangig zijn bij de rechtbank Dordrecht, te weten de procedures betreffende 1) een aanzegging bestuursdwang, 2) de toepassing van de gemeentelijke inspraakverordening, 3) de weigering

van verlening van een aanlegvergunning en 4) de weigering van een bouwvergunning worden beëindigd.

4. [appellante sub 2] trekt bij deze de door haar bij brief van 31 juli 1995 bij de gemeente ingediende schadeclaim in en vrijwaart de gemeente van toekomstige claims ter zake van alle vormen van schade, uitgezonderd die genoemd in het navolgende (sub 5). Voor zover [appellante sub 2] schade mocht hebben geleden ten gevolge van aan de gemeente toe te rekenen feiten of omstandigheden acht zij deze - uitgezonderd de sub 5 bedoelde schade - door het bepaalde in deze overeenkomst volledig gecompenseerd.

5. De in bovenstaande sub 4 uitgezonderde schade betreft die schade die is ontstaan ten gevolge van:

- a) de onherroepelijke Tracébesluiten Betuweroute, respectievelijk Sophiatracé,
- b) een onherroepelijk besluit ingevolge of in samenhang met deze Tracébesluiten, waarop deze regeling door de Minister in een later stadium van toepassing is verklaard en
- c) de uit a en/of b voortvloeiende besluiten van bestuursorganen en rechtmatige uitvoeringshandelingen, voor zover deze schade blijkt onherroepelijk rechterlijk vonnis op grond van de "Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute" dan wel de "Voorwaarden Tegemoetkoming Planschadekosten Betuweroute" door de gemeente dient te worden vergoed.

6. [appellante sub 2] zal de uitgezonderde claims indien mogelijk rechtstreeks indienen bij de Nederlandse Spoorwegen en zal zich er verder voor inzetten dat een formele planschadeprocedure zoveel mogelijk wordt vermeden door het treffen van een minnelijke schaderegeling met de Nederlandse Spoorwegen.

7. De gemeente zal zich ervoor inzetten de gronden van De Domeinen in de polder Nieuwland te verwerven en deze door te leveren aan [appellante sub 2] dan wel de [directeur] tegen de prijs waartegen zij deze gronden zelf heeft verworven verhoogd met de overige verwervingskosten alsmede een opslag van f 2,- per m² ten behoeve van de dekking van de kosten die zij in de periode vanaf verwerving van de polder door [appellante sub 2] tot het moment van overdracht van de Domeinen-grond heeft gemaakt in verband met het project Nieuwland. (...)"

2.4.1. Bij brief van 31 juli 1995 (hierna: de schadeclaim) heeft eiseres de gemeente Alblasserdam, voor zover van belang, op de navolgende wijze aansprakelijk gesteld :

"(...) Ook U zult inmiddels op de hoogte zijn van de uitspraak van de Voorzitter van de Raad van State van 25 juli jl., waardoor artikel 12 lid 3 van de voorschriften van het bestemmingsplan "Het Nieuwland", rechtskracht heeft gekregen.

De uitspraak heeft grote consequenties voor ons bedrijf. Niet alleen de bedrijfsmatige, maar ook de economische mogelijkheden zijn hierdoor aanzienlijk verminderd, vergeleken met de mogelijkheden die wij hadden op het moment (12 november 1992) dat de polder "Het Nieuwland" in het bezit van [appellante sub 2] kwam.

Toen was immers het bestemmingsplan voor de polder "Het Nieuwland" van 1961 van kracht, waarin aan onze activiteiten geen beperkingen waren opgelegd.

De Gemeente Alblasserdam heeft door het nemen van een Voorbereidingsbesluit op 26 november 1992, het vaststellen van een gewijzigd bestemmingsplan op 21 april 1994 en door het stilleggen van de reeds aangevangen werkzaamheden in de polder, het voor

[appellante sub 2] onmogelijk gemaakt de oorspronkelijke plannen uit te voeren.
Dit alles brengt uitermate grote financiële gevolgen met zich.

Wij stellen de Gemeente Alblasserdam derhalve bij deze aansprakelijk voor alle schade die [appellante sub 2], als gevolg van het vorenstaande, heeft geleden en nog zal lijden. (...) "

2.5. [appellante sub 2] is sinds 15 april 1993 eigenaar van gronden behorend tot de Polder Nieuwland te Alblasserdam en Papendrecht. [appellante sub 2] heeft de gronden aangekocht ten einde deze te gebruiken als bedrijfsterrein. Zij heeft aan haar verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 49 van de WRO ten grondslag gelegd dat zij schade heeft geleden ten gevolge van het op 21 april 1994 vastgestelde bestemmingsplan Nieuwland. Bij dit plan hebben de gronden van [appellante sub 2] de voorlopige bestemming spoorwegdoeleinden ten behoeve van de aanleg van de Betuweroute gekregen, waardoor zij de gronden niet kon gebruiken voor de door haar beoogde bedrijfsdoeleinden.

2.6. Bij besluit van 23 juni 2004 heeft de raad, in afwijking van het advies van de Commissie van advies voor bezwaarschriften van de gemeente Alblasserdam van 9 maart 2004, de afwijzing van het verzoek wegens kennelijke ongegrondheid gehandhaafd. Daaraan heeft de raad ten grondslag gelegd dat de door [appellante sub 2] gevorderde schade anderszins is verzekerd als bedoeld in artikel 49 van de WRO en daartoe enerzijds gewezen op het door [appellante sub 2] bij de Minister ingediende verzoek van 21 augustus 2003 op grond van de Regeling en anderzijds op artikel 4 van de overeenkomst. Gelet daarop heeft de raad, onder verwijzing naar de Procedureverordening Planschadevergoeding van de gemeente Alblasserdam, een inhoudelijke behandeling van het verzoek achterwege gelaten en het verzoek kennelijk ongegrond geacht.

2.7. De rechtbank heeft, samengevat weergegeven, overwogen dat de door [appellante sub 2] gevorderde schade ten gevolge van de vaststelling van het bestemmingsplan Nieuwland in de overeenkomst niet van vergoeding is uitgezonderd, gelet op artikel 5 van de overeenkomst, dat gelijklopend is aan artikel 2 van de Regeling. De overeenkomst biedt [appellante sub 2] de mogelijkheid van het indienen van een verzoek om planschade op grond van artikel 49 van de WRO. [appellante sub 2] heeft echter afgezien van vergoeding van planschade, voor zover de raad volgens deze bepaling zou zijn gehouden tot toekenning van meer of andere schadevergoeding dan op grond van de Regeling voor vergoeding in aanmerking zou komen.

De rechtbank heeft voorts overwogen dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellante sub 2] gevorderde schade anderszins is verzekerd als bedoeld in artikel 49 van de WRO. Van "verzekerd" in de zin van artikel 49 van de WRO zou volgens de rechtbank eerst sprake kunnen zijn indien en voor zover de Minister op grond van de Regeling een onherroepelijk besluit over de hoogte van de verschuldigde schadevergoeding heeft genomen en de verschuldigde schadevergoeding heeft voldaan. Van "verzekerd" zou bovendien slechts sprake kunnen zijn voor zover de Minister bij de vaststelling van de schadevergoeding volgens de Regeling geen bevoegdheden heeft mogen toepassen, die de raad niet heeft bij toepassing van artikel 49 van de WRO, aldus de rechtbank.

2.8. [appellante sub 2] betoogt allereerst dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op haar betoog dat de inhoud van de overeenkomst haar niet kan worden tegengeworpen nu de overeenkomst nietig is, althans naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn.

2.8.1. Dit betoog slaagt niet.

De Afdeling is van oordeel dat [appellante sub 2] de nietigheid van de overeenkomst op zichzelf voor het eerst bij de rechtbank mocht inroepen, maar dat, gelet op de late fase waarin dat is gedaan en de eerdere proceshouding van [appellante sub 2], de rechtbank niet was gehouden hierop in te gaan, omdat de goede procesorde zich daartegen verzette. [appellante sub 2] heeft de nietigheid van de overeenkomst eerst bij brief van 23 februari 2006 ingeroepen, derhalve nadat de rechtbank tijdens de eerste behandeling van het beroep op 28 oktober 2005 met toepassing van artikel 8:64 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het onderzoek had geschorst ten einde [appellante sub 2] in de gelegenheid te stellen de brief van 31 juli 1995 over te leggen. Eerst naar aanleiding van de reactie van de raad op de stukken die [appellante sub 2] samen met de brief van 31 juli 1995 had overgelegd, heeft BRC haar beroep op nietigheid naar voren gebracht. Dit is in strijd met de goede procesorde, te meer omdat [appellante sub 2] haar verzoek om schadevergoeding juist op de overeenkomst had gebaseerd.

2.9. [appellante sub 2] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de overeenkomst een beperkte strekking heeft. Artikel 4 van de overeenkomst ziet alleen op het intrekken van aanspraken op schadevergoeding waaraan in de brief van 31 juli 1995 wordt gerefereerd. Deze aansprakelijkstelling had betrekking op de aangezegde handhaving door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Alblasterdam en het stilleggen van de in 1993 gestarte ophoogactiviteiten door [appellante sub 2] in het noordelijke deel van de polder. De geschillen daarover werden met de overeenkomst beslecht. Met de overeenkomst is uitdrukkelijk niet beoogd af te zien van vergoeding van planschade voor [appellante sub 2] als gevolg van het bestemmingsplan Nieuwland en de daarin opgenomen tijdelijke bestemming voorlopige spoorwegdoeleinden ten behoeve van de aanleg van de Betuweroute in het zuidelijk deel van de polder.

2.9.1. Het in artikel 12, derde lid, van het bestemmingsplan Nieuwland neergelegde ophoogverbod en de daaruit voortvloeiende conflicten tussen [appellante sub 2] en de gemeente vormden destijds aanleiding voor het opstellen van de overeenkomst. In artikel 4 trekt [appellante sub 2] de door haar bij brief van 31 juli 1995 ingediende schadeclaim in en vrijwaart de gemeente van toekomstige claims ter zake van alle vormen van schade, uitgezonderd die genoemd in artikel 5. Anders dan [appellante sub 2] betoogt, blijkt uit noch uit de brief van 31 juli 1995, noch uit de overeenkomst, noch uit artikel 4 dat zij alleen mogelijke claims die zagen op belemmering van activiteiten in het noordelijke deel van de polder heeft ingetrokken en niet de claims die zien op het ruimtebeslag ten behoeve van de aanleg van de Betuweroute in het zuidelijk deel van de polder Nieuwland. De Raad heeft de door [appellante sub 2] voorgestane beperkte uitleg van artikel 4 weersproken. Nu BRC geen andere feiten of omstandigheden heeft aangevoerd die haar beperkte uitleg van artikel 4 van de overeenkomst, in weerwil van de tekst daarvan, aannemelijk maken, faalt haar betoog.

2.10. [appellante sub 2] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op haar betoog dat de raad ten onrechte toepassing heeft gegeven aan artikel 3 van de Procedureverordening en ten onrechte geen toepassing heeft gegeven aan de hoorregeling van artikel 4:7 van de Awb.

2.10.1. Dit betoog treft evenmin doel. Nu de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond heeft verklaard en dat besluit heeft vernietigd, was er geen reden nog op deze door [appellante sub 2] aangevoerde gronden in te gaan en bestaat daartoe ook overigens geen verplichting voor de rechtbank. Zoals hierna in 2.14 wordt overwogen, heeft de raad ook geen onjuiste toepassing gegeven aan artikel 3 van de Procedureverordening. Van een schending van de hoorregeling van artikel 4:7 van de Awb is evenmin sprake, gelet

op het bepaalde in artikel 4:12, eerste lid, van de Awb. Bovendien is [appellante sub 2] in het kader van de bezwaarprocedure wel gehoord.

2.11. Uit het voorgaande volgt dat het hoger beroep van [appellante sub 2] ongegrond is.

2.12. De raad betoogt in de eerste plaats dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de vaststelling van het bestemmingsplan Nieuwland een schadeveroorzakende handeling is in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Regeling en derhalve in de overeenkomst, gelet op het bepaalde in artikel 5, niet van vergoeding uitgezonderd zou zijn.

2.12.1. De Afdeling overweegt als volgt.

Het bestemmingsplan is op 21 april 1994 gewijzigd is vastgesteld naar aanleiding van het Voorontwerp-Tracébesluit Betuweroute van april 1994. In dit besluit is, evenals in het Ontwerp-Tracébesluit Betuweroute van 4 maart 1996, het Sophiatracé opgenomen als tunnel met afgezonken delen, ten behoeve waarvan een aanzienlijk deel van de polder Nieuwland als werkterrein in beslag zou worden genomen. Het Tracébesluit Betuweroute is vastgesteld op 26 november 1996. Voor het Sophiatracé is het Tracébesluit Betuweroute vastgesteld conform het Ontwerp-Tracébesluit Betuweroute. Bij uitspraak van 28 mei 1998 heeft de Afdeling het Tracébesluit Betuweroute van 26 november 1996 op onderdelen vernietigd, onder meer voor zover dat voorziet in een afgezonken tunnel voor het Sophiatracé en is het Tracébesluit Betuweroute voor dit deel niet onherroepelijk geworden. Voor dit tracédeel was toen reeds een nieuw tracébesluit genomen in de vorm van het Tracébesluit Betuweroute, tracédelen Kruising Vaanplein, Sophiatracé en Kruising Giessen (hierna: het Sophiatracébesluit), dat op 1 november 1999 onherroepelijk is geworden. Dit besluit voorziet in een boortunnel in plaats van de eerder voorgenomen afgezonken tunnel, als gevolg waarvan de polder Nieuwland niet langer als werkterrein was aangewezen.

In artikel 2, eerste lid, van de Regeling is bepaald dat alleen schade voor vergoeding in aanmerking komt die het gevolg is van het onherroepelijke tracébesluit en daaruit rechtstreeks voortvloeiende besluiten en/of rechtmatige uitvoeringshandelingen van bestuursorganen. De vaststelling van het bestemmingsplan vloeit noch uit het onherroepelijke Tracébesluit Betuweroute van 28 mei 1998 en noch uit het op 1 november 1999 onherroepelijk geworden Sophiatracébesluit voort. Beide zijn immers van latere datum dan het bestemmingsplan en voorzien bovendien niet in de aanleg van een afgezonken tunnel. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat de vaststelling van het bestemmingsplan Nieuwland een schadeveroorzakende handeling is welke valt in de categorie "uit a t/m d voortvloeiende besluiten van bestuursorganen" als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Regeling. Het betoog treft derhalve doel.

2.13. De raad betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de door [appellante sub 2] gevraagde schadevergoeding niet anderszins is verzekerd in de zin van artikel 49 WRO.

2.13.1. Dit betoog treft doel. Nu de aanspraken van [appellante sub 2] in de overeenkomst zijn beperkt tot die welke voortvloeien uit onherroepelijke Tracébesluiten en de gestelde schade daarvan niet het gevolg is, heeft de raad terecht gesteld dat, gelet op het bepaalde in artikel 4 van de overeenkomst, de schade anderszins is verzekerd, nu deze wordt geacht door het bepaalde in de overeenkomst volledig te zijn gecompenseerd.

2.14. Nu de raad terecht tot de conclusie is gekomen dat het verzoek van [appellante sub 2] om schadevergoeding anderszins is verzekerd, heeft hij terecht het verzoek kennelijk ongegrond verklaard en afgewezen zonder inhoudelijke behandeling door een

adviescommissie. Anders dan [appellante sub 2] heeft betoogd, doet daaraan niet af dat deze reden niet in de toelichting op artikel 3 van de Procedureverordening is vermeld, nu daarbij kennelijk niet is beoogd een uitputtende opsomming te geven van gevallen, waarin de raad af kan zien van het volgen van een zware procedure van behandeling van het verzoek door een adviescommissie.

2.15. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat het hoger beroep van de raad gegrond is. De overige door de raad aangevoerde gronden blijven buiten beschouwing. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellante sub 2] ongegrond verklaren.

2.16. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van [appellante sub 2] ongegrond;

II. verklaart het hoger beroep van de raad gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Dordrecht van 18 augustus 2006 in zaak no. AWB 04/732;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, Voorzitter, en mr. C.H.M. van Altena en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A.E. Planken, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Planken

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 juli 2007