

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AY5035
Datum uitspraak	26 juli 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 december 2003 heeft de raad van de gemeente Wognum (hierna: de raad) het verzoek van appellanten om planschadevergoeding als bedoeld in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) afgewezen.

Volledige tekst

200507330/1.

Datum uitspraak: 26 juli 2006

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], wonend te Wognum,

tegen de uitspraak in zaak no. WET 04/1504 van de rechtbank Alkmaar van 5 juli 2005 in het geding tussen:

appellanten

en

de raad van de gemeente Wognum.

1. Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2003 heeft de raad van de gemeente Wognum (hierna: de raad) het verzoek van appellanten om planschadevergoeding als bedoeld in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) afgewezen.

Bij besluit van 7 juni 2004 heeft de raad het daartegen door appellanten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 juli 2005, verzonden op 11 juli 2005, heeft de rechtbank Alkmaar (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellanten ingestelde beroep gegrond verklaard, de bestreden beslissing op bezwaar vernietigd en bepaald dat de raad met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit op het door appellanten gemaakte bezwaar neemt. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 augustus 2005, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 27 september 2005 heeft de raad van antwoord gediend.

Bij besluit van 30 januari 2006 heeft de raad een nieuw besluit genomen en het door appellanten gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard. De raad heeft de Afdeling van het nieuwe besluit op de hoogte gesteld.

Bij brief van 30 maart 2006 hebben appellanten een nadere memorie ingediend.

Bij brief van 12 april 2006 heeft de raad hierop gereageerd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 april 2006, waar appellanten in persoon en de raad, vertegenwoordigd door H. Bas en P.T.A. Meester, ambtenaren bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 49 van de WRO, zoals dit luidde ten tijde hier van belang en voor zover hier van belang, kent de gemeenteraad, voor zover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van een vrijstelling krachtens artikel 19 van de WRO 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.

2.2. Appellanten zijn eigenaar en bewoners van de woning aan de [locatie a] te Wognum (hierna: de woning). Oostelijk van hun woning bevindt zich het pand [locatie b] en ten oosten daarvan het pand [locatie c]. Zij stellen schade te lijden ten gevolge van een krachtens artikel 19 van de WRO verleende vrijstelling ten behoeve van de uitbreiding van een café en snackbar aan de [locatie c] en de vestiging van een restaurant op de begane grond van het pand [locatie b] (hierna: het nieuwe restaurant). De raad heeft het verzoek van appellanten om schadevergoeding afgewezen en deze afwijzing in bezwaar gehandhaafd.

2.3. Ingevolge het bestemmingsplan "Wognum 1971", dat door de raad op 10 februari 1972 is vastgesteld, door het college van gedeputeerde staten bij besluit van 29 augustus 1972 is goedgekeurd en vervolgens in rechte onaantastbaar is geworden (hierna: het bestemmingsplan), voor zover thans van belang, is het perceel [locatie c] bestemd als "Horecabedrijven" en "Tuinen en erven" en is het perceel [locatie b] bestemd als "Openbare en bijzondere gebouwen en bijbehorende terreinen". Ingevolge de voorschriften van het bestemmingsplan, voor zover thans van belang, zijn gronden met de bestemming "Horecabedrijven" bestemd voor hotel-, café- en restaurantbedrijven met de daarbij behorende bouwwerken en open terreinen, waaronder parkeerplaatsen, zijn gronden met de bestemming "Tuinen en erven" bestemd voor tuinen en erven met de bij het hoofdgebouw behorende bouwwerken en open terreinen, waaronder parkeerplaatsen, en zijn gronden met de bestemming "Openbare en bijzondere gebouwen en bijbehorende terreinen" bestemd voor kerken, kloosters, bejaardentehuizen, scholen, verenigingsgebouwen en kantoren, de daarvoor benodigde bouwwerken, waaronder dienstwoningen, en open terreinen, waaronder parkeerplaatsen.

Het college van burgemeester en wethouders heeft bij besluit van 6 juni 2001 van het bestemmingsplan vrijstelling verleend ten behoeve van - kort en zakelijk weergegeven - het verbouwen, uitbreiden en gebruiken van een café en snackbar aan de [locatie c], en het verbouwen, uitbreiden en gebruiken van de begane grond van het pand [locatie b] als restaurant met gebruik van het achterliggende terrein als parkeergelegenheid door personeel en gasten daarvan (hierna: de vrijstelling).

2.4. De raad heeft het verzoek om planschadevergoeding ter advisering voorgelegd aan het overheidsadviesbureau ODplus (hierna: OD-plus). Deze heeft zich in haar advies van 23 mei 2003 op het standpunt gesteld dat appellanten wat betreft de bouwmogelijkheden van de percelen [locatie c en b] en de gebruiksmogelijkheden van het perceel [locatie b] ten gevolge van de vrijstelling niet in een planologisch nadeliger positie zijn geraakt. Daartoe heeft OD-plus - voor zover thans van belang - in aanmerking genomen dat ingevolge het bestemmingsplan het pand [locatie b] gebruikt mag worden als school of als verenigingsgebouw, dat het onbebouwde deel van perceel [locatie b], ten zuiden van de bebouwing, als parkeerterrein gebruikt mag worden, en dat een dergelijk parkeerterrein langs de grens met het perceel van appellanten ontsloten kan worden. Volgens het ODplus-advies zullen appellanten van het nieuwe restaurant geuroverlast kunnen ondervinden, wat voorheen niet mogelijk was, maar staat daar tegenover dat de appellanten al geuroverlast ondervinden van de bestaande horeca-activiteiten op perceel [locatie c] en dat de exploitant van het restaurant op de grens met het perceel van appellanten een muur heeft laten plaatsen, waardoor appellanten geen geluidhinder meer zullen ondervinden van autoverkeer naar en van het parkeerterrein van het restaurant, wat voor hen een voordeel is. ODplus is op grond van het voorgaande tot de conclusie gekomen dat appellanten per saldo ten gevolge van de vrijstelling geen planschade lijden. De raad heeft het ODplus-advies aan zijn eerste afwijzende besluit ten grondslag gelegd.

Appellanten hebben voorafgaande aan het primaire besluit een door J.P.A. Hoogkamer van makelaardij Aspen B.V. opgesteld taxatierapport van 20 april 2000 in procedure gebracht, waarin de waarde van hun perceel is getaxeerd, en hebben bij hun bezwaarschrift een door taxateur R.J. Taams (hierna: de taxateur) van makelaardij Asper B.V. opgesteld taxatierapport van 26 januari 2004 gevoegd. Volgens de taxateur is de vestiging van het restaurant voor het perceel van appellanten nadelig vanwege - kort en zakelijk weergegeven - extra geluids- en geuroverlast, parkeerhinder, bevoorradingverkeer, alsook een vermindering van de courantheid van de woning. De taxateur heeft dit nadeel gewaardeerd op € 50.000,00.

2.5. De rechtbank heeft overwogen - kort weergegeven - dat extra geluid- en parkeerhinder van het restaurant in de avonduren en weekenden in beginsel als een aantasting van het woongenot van appellanten en daarmee als planologisch nadeel kan worden aangemerkt. Dat betekent dat voor een juiste planologische vergelijking is vereist dat de openings- en sluitingstijden van het restaurant en een verenigingsgebouw in kaart moeten worden gebracht, waarbij met name betekenis toekomt aan de Algemeen Plaatselijke Verordening (hierna: APV) en milieuregelgeving, aldus de rechtbank. Nu in het advies van ODplus aan dit aspect onvoldoende aandacht is besteed, had de raad naar het oordeel van de rechtbank niet zonder meer op dat advies mogen afgaan.

Voorts heeft de rechtbank overwogen dat volgens het ODplus-advies appellanten extra geuroverlast ondervinden van het restaurant maar dat dit nadeel is gecompenseerd door de plaatsing van een muur op de perceelgrens waardoor geluidsoverlast van verkeer is weggenomen, terwijl de raad in zijn eerste beslissing op bezwaar heeft gesteld dat de toename van geuroverlast minimaal is en dat de plaatsing van voornoemde muur voor appellanten geen planologisch voordeel of nadeel betekent. De rechtbank heeft geoordeeld dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij op dit punt is afgeweken van het ODplus-advies.

Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de raad het verzoek van appellanten om vergoeding van deskundigenkosten onvoldoende gemotiveerd heeft afgewezen.

2.6. Ter zitting hebben appellanten hun bezwaar betreffende het voeren van verweer bij de rechtbank door het college van burgemeester en wethouders namens de raad ingetrokken.

2.7. Het betoog van appellanten dat de rechtbank heeft miskend dat de raad het ODplus-rapport niet aan zijn afwijzing ten grondslag heeft mogen leggen, omdat ODplus onvoldoende deskundig zou zijn, kan niet slagen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat appellanten deze grond onvoldoende hebben onderbouwd en appellanten hebben dat oordeel in hoger beroep niet gemotiveerd bestreden.

2.8. Appellanten voeren verder aan zich niet te kunnen vinden in een deel van de motivering van de aangevallen uitspraak. Zij betogen dat de rechtbank ten onrechte de voorgeschreven openings- en sluitingstijden voor verenigingsgebouwen en restaurants in de APV en milieuregelgeving voor de planologische vergelijking van belang heeft geacht. Volgens hen zou daardoor worden uitgegaan van een te beperkte invulling van de mogelijkheden van het nieuwe planologische regime.

2.8.1. Bij de beoordeling 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 niet de feitelijke situatie van belang, doch hetgeen op grond van die regimes maximaal kan worden gerealiseerd, ongeacht de vraag of sprake is van daadwerkelijke verwezenlijking.

2.8.2. Een vergelijking in de weergegeven zin kan niet worden gebaseerd op hetgeen omtrent verenigingsgebouwen onderscheidenlijk restaurants is bepaald in vermelde regelingen. Die regelingen vormen immers geen planologische maatstaf, maar normeren de hier niet relevante feitelijke situatie nader. Daarbij kan die normering veranderen, door wijziging van die regelingen of door het verlenen van ontheffing daarvan, zonder wijziging van het nieuwe planologisch regime. Die regelingen bieden dan ook geen geschikte maatstaf om te bepalen of en in hoeverre de functie restaurant als planologisch meer belastend is te beoordelen dan de functie verenigingsgebouw. De rechtbank heeft dat miskend en het betoog van appellanten slaagt in zoverre.

2.9. Het hoger beroep is gegrond en de aangevallen uitspraak moet in zoverre met verbetering van gronden worden bevestigd.

2.10. Gelet op artikel 6:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet moet het hoger beroep van appellanten geacht worden mede te zijn gericht tegen de nieuwe beslissing op bezwaar van 30 januari 2006, nu daarbij niet geheel aan hun bezwaren is tegemoetgekomen. De Afdeling zal hieronder op de grondslag van de door appellanten naar voren gebrachte beroepsgronden toetsen of dat besluit is genomen in overeenstemming met de aangevallen uitspraak, zoals die na verbetering geacht moet worden te luiden.

2.11. In de nieuwe beslissing op bezwaar van 30 januari 2006 heeft de raad nader gemotiveerd dat van het gebruik van een verenigingsgebouw op het perceel [locatie b], zoals het bestemmingsplan toestaat, niet minder parkeer, geluid- en geurhinder valt te verwachten dan van het met toepassing van de vrijstelling gerealiseerde restaurant, dat ingevolge de APV en het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer (hierna: het Besluit) voor het restaurant en voor verenigingsgebouwen dezelfde openings- en sluitingstijden gelden en

waarom de door appellanten gestelde deskundigenkosten niet voor vergoeding in aanmerking komen.

2.12. Appellanten betogen dat de vrijstelling voor hen een planologische verslechtering betekent omdat de afstand tussen het nieuwe restaurant en hun woning niet voldoet aan de richtlijnen in de brochure Bedrijven en milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure). Zij voeren verder aan dat het gebruik van de begane grond van het pand [locatie b] als restaurant voor hen, vooral 's avonds en in het weekend, meer geluid- en verkeershinder zal opleveren dan het gebruik dat mogelijk is onder het bestemmingsplan, dat de verkeersaantrekkende werking van een restaurant groter is dan van de planologische functies die op grond van het bestemmingsplan ter plaatse zijn toegestaan en dat de ruimtelijke uitstraling van het nieuwe restaurant de waarde van hun woning nadelig beïnvloedt.

2.12.1. Met de VNG-brochure is beoogd een handreiking te bieden voor een verantwoorde inpassing van bedrijvigheid in haar fysieke omgeving of van gevoelige functies nabij bedrijven. De VNG-brochure bevat daartoe informatie over de milieukeurmerken van bedrijven en - indicatieve - richtlijnen voor aan te houden afstanden tussen bedrijven en gevoelige bestemmingen. Uit de in r.o. 2.8.1 weergegeven maatstaf volgt dat de vraag of sprake is van planologisch nadeel moet worden beantwoord op basis van een vergelijking van planologische regimes. De enkele omstandigheid dat de afstand tussen het restaurant en de woning niet voldoet aan de desbetreffende richtlijn in de VNG-brochure betekent derhalve op zichzelf niet dat sprake is van een planologisch nadeel, zoals appellanten menen.

De raad heeft voorts in haar nadere memorie van 12 april 2006 en ter zitting terecht aangevoerd dat volgens de VNG-brochure de aan te houden afstand voor geluid bij buurt- en clubhuizen (verenigingsgebouwen) groter is dan bij restaurants. Gelet op doel en inhoud van de VNG-brochure heeft de raad aan deze richtlijnen niet ten onrechte betekenis toegekend bij de vaststelling van de ruimtelijke gevolgen voor appellanten van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan en de vrijstelling. Daaruit blijkt dat vanwege het aspect geluidhinder de aanbevolen afstand tussen continu gebruikte club- en buurthuizen en hindergevoelige bestemmingen minimaal 50 meter bedraagt en dat die afstand voor continu gebruikte restaurants 10 meter bedraagt. Voorts blijkt daaruit dat continu gebruikte club- en buurthuizen in milieucategorie 3 zijn ingedeeld en continu gebruikte restaurants in milieucategorie 2. Uit de door appellanten vermelde jurisprudentie van de Afdeling volgt, anders dan appellanten menen, niet dat in het algemeen de planologische uitstraling van een restaurant voor omwonenden nadeliger moet worden geacht dan de planologische uitstraling van andere bedrijven of van gebruik van gebouwen ten behoeve van algemene doeleinden of non-profit organisaties, maar dat in die gevallen rekening moet worden gehouden met de diverse hinderaspecten die met een restaurant kunnen samenhangen. Daarop heeft de VNG-brochure ook betrekking. Op grond hiervan heeft de raad terecht geoordeeld dat appellanten op dit punt ten gevolge van de vrijstelling geen planologisch nadeel ondervinden.

De raad heeft verder terecht overwogen dat het terrein achter het restaurant ingevolge het bestemmingsplan al geheel als parkeerterrein ten behoeve van openbare doeleinden zou kunnen worden gebruikt en dat de ontsluiting daarvan eveneens langs de grens met het perceel van appellanten zou kunnen worden gerealiseerd. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd kunnen voorts geen aanknopingspunten worden gevonden voor het oordeel dat een restaurant meer verkeer aantrekt dan een verenigingsgebouw of een school, die ingevolge het bestemmingsplan ter plaatse gevestigd zouden kunnen worden. Daarbij is in aanmerking genomen dat zowel een school als een verenigingsgebouw 's avonds en op

zaterdag veel bezoekers kunnen trekken. De verkeershinder die appellanten van het parkeerterrein voor het restaurant kunnen ondervinden zou zich derhalve ook onder het bestemmingsplan kunnen voordoen, zodat op dit punt geen sprake is van een planologisch nadeel.

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd kunnen voorts geen aanknopingspunten worden gevonden voor het oordeel dat een restaurant een nadeliger planologische uitstraling heeft dan de planologische functies die ingevolge het bestemmingsplan ter plaatse gevestigd zouden kunnen worden.

2.13. Appellanten betogen eveneens dat van het nieuwe restaurant meer geurhinder kan worden ondervonden dan kon worden verwacht van het gebruik dat ingevolge het bestemmingsplan op het perceel [locatie b] was toegestaan.

2.13.1. Ook dit betoog treft geen doel. De rechtbank heeft terecht overwogen dat in het ODplus-advies is vermeld dat niet onaannemelijk is dat appellanten van het restaurant meer geurhinder zullen ondervinden dan voorheen ingevolge het bestemmingsplan mogelijk was. In de nieuwe beslissing op bezwaar van 30 januari 2006 heeft de raad geoordeeld dat het ODplus-advies op dit punt onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen en is hij daarvan afgeweken.

In de nieuwe beslissing op bezwaar heeft de raad terecht overwogen - kort en zakelijk weergegeven en voor zover thans van belang - dat voorheen in een verenigingsgebouw ook op kleine schaal etenswaren bereid zouden kunnen worden en dat appellanten voorheen al geurhinder konden ondervinden van de horeca - waaronder een snackbar - op [locatie c]. Ter zitting hebben appellanten voorts verklaard 's zomers feitelijk geurhinder te ondervinden van de frituur van die snackbar, die volgens hen tot ver in de omgeving is te ruiken.

Gelet hierop is de Afdeling met de raad van oordeel dat het met de vrijstelling gerealiseerde restaurant voor appellanten niet dusdanige extra geurhinder met zich meebrengt dat sprake is van een verslechtering van hun planologische situatie waardoor de waarde van hun woning is verminderd.

2.14. Appellanten betogen ook dat de rechtbank onvoldoende gewicht heeft gehecht aan de door hen ingebrachte taxatierapporten van Asper B.V.

2.14.1. Dit betoog faalt. De raad heeft in de beslissing op bezwaar van 30 januari 2006 terecht overwogen dat het eerste rapport van Asper B.V. dateert van 20 april 2000 en dat daarin is uitgegaan van een andere situatie dan de vrijstelling mogelijk heeft gemaakt. De raad hoefde aan dit rapport dan ook geen belang te hechten.

De raad heeft in de nieuwe beslissing op bezwaar terecht overwogen dat aan het tweede taxatierapport van Asper B.V. van 26 januari 2004 geen volledige planvergelijking ten grondslag is gelegd en dat daarin op het punt van het parkeerterrein ten onrechte feitelijke omstandigheden zijn vergeleken. Gelet op hetgeen in r.o. 2.12.1 is overwogen, is in dat taxatierapport verder ten onrechte gesteld dat de vrijstelling een toename van geluidsoverlast en verkeersbewegingen tot gevolg heeft. In het taxatierapport is bovendien niet onderbouwd waarom de realisering van een restaurant een negatieve invloed heeft op de courantheid van de woning ten opzichte van de gebruiksmogelijkheden die ingevolge het bestemmingsplan ter plaatse zijn toegestaan. Gezien het voorgaande heeft de raad terecht geoordeeld dat dit taxatierapport niet heeft bijgedragen aan een objectieve bepaling van het door appellanten geleden planologisch nadeel.

2.15. Gelet op het voorgaande is het beroep van appellanten tegen de nieuwe beslissing op

bezwaar van 30 januari 2006 ongegrond.

2.16. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. bevestigt de aangevallen uitspraak met verbetering van de gronden waarop deze rust;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Wognum van 30 januari 2006 ongegrond;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Wognum tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 28,37 (zegge: achtentwintig euro en zevenendertig eurocent); het dient door de gemeente Wognum aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

V. gelast dat de gemeente Wognum aan appellanten het door hen voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 207,00 (zegge: tweehonderdzeven euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, Voorzitter, en mr. F.P. Zwart en mr. B.J. van Ettekoven, Leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Haan, ambtenaar van Staat.

w.g. Ligtelijn-van Bilderbeek w.g. Haan
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 juli 2006

27-507.