

ANNOTATIE

Planschade die is veroorzaakt door verschillende planologische regimes

van den Berthy Broek

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 28-08-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2953 (OGR-2019-0163)

1. In de planschadezaak ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2953 gaat het om de oprichting van een korte keten-vleeskuikenhoudery en een bio-energiecentrale in Grubbenvorst. Appellant was de eigenaar van een nabijgelegen woning en meent dat deze woning in waarde is gedaald. Appellant voert aan dat voorheen slechts duurzaam agrarisch gebruik en in beperkte mate bouwwerken mogelijk waren, terwijl nu de omgeving wordt gedomineerd door de vleeskuikenhoudery en bio-energiecentrale. Bovendien is de overlast door verkeer, geluid, geur en stof toegenomen.
2. Deze zaak is een voorbeeld van de wijze waarop een aanvraag om een tegemoetkoming in de planschade moet worden beoordeeld, wanneer sprake is van meerdere schadeveroorzakende planologische besluiten. Er zijn op dezelfde datum twee losstaande projectbesluiten genomen voor de oprichting van de vleeskuikenhoudery en bio-energiecentrale. Conform vaste jurisprudentie heeft de planschadeadviseur voor ieder projectbesluit een planologische vergelijking gemaakt met het vigerende bestemmingsplan 'Buitengebied Grubbenvorst'. Bovendien is per planologische maatregel een schadebedrag begroot (conform de overzichtsuitspraak ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2582, r.o. 2.5). De planschadeadviseur heeft geconcludeerd dat elk van de projectbesluiten de waarde van de woning met € 9.000 heeft doen afnemen. De waarde van de woning onder het oude planologische regime wordt begroot op € 450.000 zodat de waardedaling per schadeveroorzakend projectbesluit 2% bedraagt. Niet alleen de taxatie van de schade is in geschil, maar ook de toepassing van de actieve risicoaanvaarding en het normaal

maatschappelijk risico. Op deze onderwerpen ga ik hierna in.

3. Bepalend voor de beoordeling van de omvang van de schadevergoeding is allereerst de mate van voorzienbaarheid van de schade ten tijde van de aankoop. Ter beoordeling van de voorzienbaarheid vergelijkt de planadviseur de overlast ten gevolge van de oprichting van de vleeskuikenhouderij en bio-energiecentrale met de overlast van een agrarisch bedrijf zoals dat ten tijde van de aankoop van de woning mogelijk was op basis van het op dat moment geldende bestemmingsplan. Dit is in overeenstemming met de overzichtsuitspraak, waarin wordt overwogen dat ter beoordeling van de voorzienbaarheid een vergelijking moet worden gemaakt tussen de ruimtelijke gevolgen van het oude en het nieuwe planologische regime (vgl. ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2582, r.o. 5.27). Een complicerende factor is dat appelland de eigendom van de woning in 1994 voor 99% en in 2010 voor 1% heeft verworven. Naar het oordeel van de Afdeling was op geen van deze momenten de planologische ontwikkeling in de huidige omvang te voorzien. De vestiging van de vleeskuikenhouderij, of een ander agrarisch bedrijf met vergelijkbare ruimtelijke gevolgen, was al wel voorzienbaar toen appelland de woning in 1994 voor 99% kocht. Op het moment van deze aankoop vigeerde een bestemmingsplan dat bouw- en gebruiksmogelijkheden mogelijk maakte met vergelijkbare nadelige effecten. Bij de aankoop van de resterende 1% in 2010 was er geen sprake van voorzienbaarheid. De bio-energiecentrale was bij de verwerving van de woning – deels in 1994 en deels in 2010 – niet geheel te voorzien. De ruimtelijke effecten van de bio-energiecentrale waren onder het oude planologische regime namelijk niet mogelijk. Wel was het mogelijk om bebouwing op te richten, zij het tot op een lagere hoogte. Naar het oordeel van de deskundige was de schade voor een derde deel te voorzien en dat oordeel wordt onderschreven door de STAB.

4. Wanneer sprake is van een gedeeltelijke voorzienbaarheid van het planologische nadeel, blijft de schade in zoverre voor rekening van de aanvrager. Op het resterende bedrag, dus de niet-voorzienbare schade, wordt het normaal maatschappelijk risico in mindering gebracht. In de onderhavige zaak komt het resterende deel van de indirecte schade niet uit boven het wettelijke minimumforfait van 2% voor het normaal maatschappelijk risico dat is opgenomen in art. 6.2 lid 2 Wro, zodat de aanvraag wordt afgewezen.

5. Aanvrager voert nog aan dat de vleeskuikenhouderij en de bio-energiecentrale feitelijk nauw met elkaar verweven zijn, zodat voor beide projectbesluiten slechts eenmaal het normaal maatschappelijk risico in aanmerking zou moeten worden genomen, maar dat mag hem niet baten. De hoofdregel is dat per schadeveroorzakende planologische maatregel een planvergelijking wordt gemaakt, een schadebegroting wordt opgesteld en het wettelijke minimumforfait wordt toegepast. Een uitzondering wordt gemaakt als de schadeveroorzakende planologische besluiten zo nauw met elkaar verweven zijn dat ze

moeten worden beschouwd als één samenhangend planologisch regime. Volgens de Afdeling kan er sprake zijn van nauwe verwevenheid als de maatregelen op hetzelfde project betrekking hebben en elkaar in de tijd snel opvolgen, zodat de voor- en nadelen die uit de maatregelen voortvloeien geacht moeten worden voort te vloeien uit één en dezelfde maatregel (vgl. ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 en ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:855). In een ander recent voorbeeld (ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:495) ging het om de verlening van een vrijstelling ex art. 19 WRO (oud) waarbij een mestverwerkings- en vergistingsinstallatie planologisch werd toegestaan. Vier jaar later werd een bestemmingsplan vastgesteld dat een uitbreiding van de capaciteit mogelijk maakte. Daarover oordeelde de Afdeling dat een tijdverloop van vier jaar tussen de beide besluiten een te lange periode is, en dat het enkele feit dat ontwikkelingen in elkaars verlengde liggen of op elkaar voortborduren, onvoldoende is om een nauwe verwevenheid aan te nemen. Dat een tijdverloop van vier jaar te lang is, wordt bevestigd in ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1436. In die zaak ging het om woningbouw die mogelijk werd gemaakt door verschillende planologische maatregelen, die verschillende planologische ontwikkelingen mogelijk maakten, die bovendien betrekking hadden op verschillende gronden. Ook in de voornoemde zaak zou geconcludeerd kunnen worden dat sprake is van ontwikkelingen die op elkaar voortborduren of in elkaars verlengde liggen maar dat betekent op zichzelf nog niet dat de maatregelen als één samenhangend besluit kunnen worden gezien.

6. In de onderhavige zaak voert appellant aan dat beide ondernemingen nauw samenwerken, dat sprake is van één inrichting in de zin van de Wabo/Activiteitenbesluit en dat er ten behoeve van de projectbesluiten één ruimtelijke onderbouwing is opgesteld. Bovendien zijn de projectbesluiten gelijktijdig genomen. Naar mijn mening zou dit wellicht voldoende kunnen zijn voor het aannemen van een nauwe verwevenheid, maar de Afdeling geeft hierover in de onderhavige zaak geen inhoudelijk oordeel. Dat is niet nodig omdat, ook als een nauwe verwevenheid zou worden aangenomen, de totale niet-voorzienbare schade niet zou uitstijgen boven het normaal maatschappelijk risico.

7. Interessant zijn ten slotte nog de overwegingen over de motivering van de taxatie. Het is vaste jurisprudentie dat de bestuursrechter een taxatie slechts terughoudend mag toetsen, maar de Afdeling stelt in recente jurisprudentie strengere eisen aan de motivering. Weliswaar zal de taxatie van een onroerende zaak mede zijn gebaseerd op de kennis, ervaring en intuïtie van een deskundige, maar de Afdeling stelt de eis dat de gedachtegang van een taxateur duidelijk en voldoende controleerbaar is en dat het verslag van het onderzoek voldoende basis moet bieden voor verdere besluitvorming (ABRvS 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:778).

8. Aan deze eisen is in dit geval niet voldaan. In de onderhavige zaak zijn de bevindingen van de door de adviseur ingeschakelde taxateur niet neergelegd in een taxatierapport, maar zijn

die door de planschadeadviseur verwerkt in het advies. Het advies biedt naar het oordeel van zowel de rechtbank als de Afdeling geen inzicht in de gedachtegang die aan de taxatie ten grondslag ligt en is daarom niet voldoende controleerbaar. De rechtbank heeft in het beroep van appellant aanleiding gezien de STAB in te schakelen. De STAB heeft aan de taxateur alsnog gevraagd om inzicht in de taxatie te bieden. Vervolgens had de STAB meerdere kanttekeningen bij de taxatie en daarom is aan een andere taxateur gevraagd een tweede taxatie te verrichten. Deze taxateur heeft de waarde van het perceel op een hoger bedrag gewaardeerd. Het betreft echter een gering verschil van 4% en dat valt volgens de STAB binnen de voor taxaties aanvaardbare marges. De nieuwe taxatie geeft om die reden geen aanleiding om het eindresultaat, de begroting van de waardevermindering in het advies van de door de gemeente ingeschakelde adviseur, onjuist te achten. Echter, de gebreken met betrekking tot de inzichtelijkheid van de taxatie geven de rechtbank wel aanleiding de beslissing op bezwaar te vernietigen.

9. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank op dit punt en motiveert dat als volgt. Pas met het deskundigenbericht van de STAB is de gedachtegang van de taxateur voldoende inzichtelijk geworden en daarbij is gebleken dat aan de taxatie – en daarmee aan het advies van Van Montfoort – diverse gebreken kleven. De taxatie – en daarmee het advies – voldoet volgens de Afdeling niet aan de daaraan te stellen eisen en had niet ten grondslag mogen worden gelegd aan het besluit.

10. Uit deze overwegingen blijkt dat de bestuursrechter de motiveringen van een taxatie strenger toetst. Een gebrekkige motivering van de taxatie kan leiden tot het oordeel dat het deskundigenadvies niet aan het besluit ten grondslag mocht worden gelegd. Van een gebrekkige motivering van de taxatie kan sprake zijn als niet alle relevante feiten en omstandigheden zijn betrokken bij de motivering van de taxatie, de motivering van de taxatie niet consistent is of het betreffende perceel niet daadwerkelijk door de taxateur is bezocht, zodat het onderzoek ter plaatse niet zorgvuldig is geweest (zie bijvoorbeeld ABRvS 25 juli 2018, AB 2019/160 en ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1436). Een bestuursorgaan komt dus niet zo makkelijk meer weg met een verwijzing naar de 'kennis, ervaring en intuïtie' van de taxateur en zal zich ervan moeten vergewissen dat de gedachtegang in het deskundigenadvies ook op het punt van de taxatie voldoende inzichtelijk is gemaakt.