

ANNOTATIE

van den Berthy Broek*Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:421 (OGR-2019-0045)*

1. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:421 (Beverwijk) is benadeelde eigenaar van meerdere percelen, waarvoor zowel onder het oude als het nieuwe bestemmingsplan (gedeeltelijk) uit te werken bestemmingen vigeren. Voor beide uit te werken bestemmingen is er geen uitwerkingsplan vastgesteld. De uitspraak illustreert de wijze waarop in een dergelijke situatie een uit te werken bestemming in de planvergelijking moet worden betrokken, wanneer de aanvraag om planschadevergoeding is ingediend na 25 april 2013.
2. Het uitgangspunt van artikel 6.1 lid 2 onderdeel a Wro is dat de uit te werken bestemming, die op grond van artikel 3.6 lid 1 onderdeel b Wro in een bestemmingsplan kan worden opgenomen, geen zelfstandige grondslag is voor de toekenning van een planschadevergoeding. Pas wanneer een uitwerkingsplan is vastgesteld, kan er aanleiding zijn voor de toekenning van een planschadevergoeding (zie art. 6.1 lid 2 onderdeel b Wro). De regering heeft dit uitgangspunt bevestigd met de toevoeging van een nieuw zesde lid aan artikel 6.1 Wro, dat op 25 april 2013 in werking is getreden. Volgens artikel 6.1 lid 6 Wro kan de bepaling in een bestemmingsplan die aan het college de bevoegdheid toekent om een omgevingsvergunning voor een binnenplanse afwijking te verlenen, niet leiden tot de toekenning van een planschadevergoeding, maar moet gewacht worden totdat met toepassing van deze bevoegdheid een besluit is genomen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor binnenplans afwijken. Artikel 6.1 lid 6 Wro noemt slechts de omgevingsvergunning voor binnenplans afwijken als bedoeld in artikel 3.6 lid 1 onderdeel c Wro, maar in de toelichting op de wetswijziging van 25 april 2013 (*Stb.* 2013, 144) merkt de regering op dat schade die het gevolg is van een uit te werken bestemming pas geclaimd kan worden als de schade concreet kan worden gemaakt aan de hand van een besluit over de uitwerking (*Kamerstukken II*

2011/12, 33135, 3. p. 13). Wanneer er een uitwerkingsplan wordt vastgesteld, is dit een zelfstandige grondslag voor een tegemoetkoming in de planschade. Dit heeft tot gevolg dat met het indienen van een aanvraag om planschadevergoeding gewacht moet worden totdat een uitwerkingsplan is vastgesteld. Een benadeelde burger kan dus niet al een aanvraag indienen die ziet op schade ten gevolge van de uit te werken bestemming zelf. Uit de hiervoor weergegeven totstandkomingsgeschiedenis van artikel 6.1 lid 6 Wro leidt de Afdeling bestuursrechtspraak af dat de wetgever heeft beoogd dat een uit te werken bestemming niet in de vergelijking tussen het oude en het nieuwe planologische regime mag worden betrokken en geen grond voor een tegemoetkoming in de planschade is, zolang geen uitwerkingsplan in werking is getreden. Dit geldt voor aanvragen die zijn ingediend na de inwerkingtreding van artikel 6.1 lid 6 Wro op 25 april 2013. Conclusie: wanneer een uit te werken bestemming deel uitmaakt van het nieuwe planologische regime, kan er geen planschadevergoeding worden toegekend zolang er geen uitwerkingsplan is vastgesteld. Dit is bevestigd in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:427 (Enkhuizen). In de uitspraak van 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:421 (Beverwijk) is deze situatie aan de orde voor perceel I (zie r.o. 6.1).

3. Op deze hoofdregel wordt de volgende uitzondering gemaakt. Wanneer de eigenaar van een perceel directe schade meent te lijden omdat een nieuwe uit te werken bestemming bepaalde bestaande gebruiksmogelijkheden wegbestemt, kan deze schade wel voor vergoeding in aanmerking komen (zie ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:427, Enkhuizen). Een duidelijk voorbeeld biedt de uitspraak van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2298 (Roosendaal). Benadeelde is eigenaar van twee percelen met bedrijfsgebouwen, die onder het oude bestemmingsplan voor bedrijfsdoeleinden waren bestemd. In een nieuw bestemmingsplan werd aan deze percelen een uit te werken bestemming woongebied toegekend, maar de uitwerking laat jaren op zich wachten. Door uitstel van de uitwerking van de nieuwe bestemming staan de bedrijfsgebouwen leeg, zijn de commerciële huurders vertrokken en is de opbrengst van de bedrijfsgebouwen nihil. Het is niet mogelijk om de verouderde bedrijfsgebouwen te vervangen door nieuwe maar het realiseren van woningbouw is in afwachting van de uitwerking van het bestemmingsplan evenmin mogelijk. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat de uitwerkingsplicht en de uitwerkingsregels in het nieuwe bestemmingsplan buiten beschouwing moeten worden gelaten bij de planvergelijking maar dat het bouwverbod – ten aanzien waarvan in het bestemmingsplan niet was geregeld dat ervan kan worden afgeweken bij omgevingsvergunning – wel bij de planvergelijking mag worden betrokken. Hetzelfde geldt voor het wegbestemmen van het gebruik voor bedrijfsdoeleinden. Voor zover benadeelde schade lijdt door het wegbestemmen van het gebruik van de gebouwen voor bedrijfsdoeleinden, kan de schade aan het nieuwe bestemmingsplan worden toegerekend. Een uit te werken bestemming in een nieuw

bestemmingsplan kan dus bij uitzondering aanleiding geven tot planschadevergoeding, indien de eigenaar van het betreffende perceel directe schade lijdt vanwege een bouwverbod zonder binnenplanse afwijkingsmogelijkheid of het wegbestemmen van bestaande gebruiksmogelijkheden.

4. In de uitspraak van 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:326 (Eindhoven Lidl), leidt de Afdeling uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 6.1 lid 6 Wro af dat de wetgever slechts bedoeld heeft de uit te werken bestemming als onderdeel van het nieuwe planologische regime buiten beschouwing te laten bij de planvergelijking. De wetgever ziet het buiten beschouwing laten van een uit te werken bestemming niet als zelfstandig doel, maar als middel om te bewerkstelligen dat geen tegemoetkoming wordt verstrekt voor planschade die de aanvrager niet in die omvang zal lijden, indien het uitwerkingsplan minder ongunstig uitvalt dan het geval zou zijn bij het benutten van de maximale mogelijkheden van de uit te werken bestemming. De wetgever heeft beoogd dat slechts voor werkelijke planschade en niet voor theoretische planschade een tegemoetkoming wordt toegekend. Wanneer een uit te werken bestemming deel uitmaakt van het oude planologische regime, maar in plaats van een uitwerkingsplan een ander, nadeliger, planologisch besluit wordt genomen, zoals een bestemmingsplan met een eindbestemming (zie ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:427, Enkhuizen en ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:326, Eindhoven Lidl), kan er wel degelijk sprake zijn van planschade die voor vergoeding in aanmerking komt. In de uitspraak van 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:421 (Beverwijk) blijkt dat de rechtbank, onder verwijzing naar de uitspraak van 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:326 (Eindhoven Lidl), had overwogen ten aanzien van perceel II dat een uit te werken bestemming die onderdeel is van het oude planologische regime mag worden betrokken bij de planvergelijking. Artikel 6.1 lid 6 Wro verzet zich daar niet tegen. De Afdeling bestuursrechtspraak neemt geen afstand van het standpunt van de rechtbank, waaruit ik afleid dat de jurisprudentielijn in de uitspraak van 8 februari 2017 (Eindhoven Lidl) kan worden beschouwd als vaste jurisprudentie. Wanneer een uit te werken bestemming niet wordt uitgewerkt, maar in plaats daarvan een ander planologisch besluit wordt vastgesteld, zoals een nieuw bestemmingsplan met een eindbestemming, kan de uit te werken bestemming bij de planvergelijking worden betrokken als onderdeel van het oude planologische regime.