

Uitspraak 201607516/2/A2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1992
Datum uitspraak	26 juni 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 oktober 2013 heeft het college een aanvraag van PG om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Volledige tekst

201607516/2/A2.

Datum uitspraak: 26 juni 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

WTZ-Vastgoed PBG B.V., thans WTZi-Vastgoed PG B.V. (hierna: PG), gevestigd te Den Haag,
appellante,

en

het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 oktober 2013 heeft het college een aanvraag van PG om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij uitspraak van 31 juli 2014 heeft de rechtbank Rotterdam het door PG daartegen rechtstreeks ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 augustus 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:2567](#)) heeft de Afdeling het door PG daartegen ingestelde hoger beroep gegrond verklaard, de uitspraak van de rechtbank vernietigd, het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 oktober 2013 vernietigd en bepaald dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Bij besluit van 27 september 2016 heeft het college de aanvraag van PG om een tegemoetkoming in planschade opnieuw afgewezen.

Tegen dit besluit heeft PG beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

PG heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 januari 2018, waar PG, vertegenwoordigd door mr. M.H. Fleers, advocaat te Den Haag en [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en mr. L. Voogelaar-van der Lely, zijn verschenen. Voorts is M.J.E. Höppener, werkzaam bij Antea Group, aan de zijde van PG als deskundige gehoord.

Bij tussenuitspraak van 21 maart 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:930](#)) heeft de Afdeling bepaald dat het onderzoek wordt heropend, dat de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) als deskundige wordt benoemd voor het instellen van een onderzoek met inachtneming van de tussenuitspraak, dat de behandeling van het hoger beroep wordt geschorst in afwachting van het verslag van de StAB en de reacties van PG en het college op dat verslag en dat elke verdere beslissing wordt aangehouden. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

De StAB heeft bij brief van 20 juli 2018 verslag van het onderzoek uitgebracht. Partijen hebben gebruik gemaakt van de gelegenheid om op dat verslag te reageren.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 19 maart 2019, waar PG, vertegenwoordigd door mr. M.H. Fleers, advocaat te Den Haag, en [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en mr. K. Verhoeff, zijn verschenen.

Overwegingen

voorgeschiedenis

1. PG heeft op 29 augustus 2008 de eigendom van het perceel aan de Bergweg-Zuid 90 te Bergschenhoek (hierna: het perceel) verworven. Op 5 juli 2012 heeft de gemeenteraad van Lansingerland, ter uitvoering van het door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op grond van artikel 26 van de Luchtvaartwet genomen Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam Airport van 5 oktober 2010 (hierna: het Aanwijzingsbesluit), het bestemmingsplan Geluidszones Rotterdam The Hague Airport (hierna: het nieuwe bestemmingsplan) vastgesteld, waardoor het perceel vrijwel geheel binnen de geluidcontour van 35 Kosteneenheden is komen te liggen. In artikel 2, eerste en tweede lid, van het nieuwe bestemmingsplan is bepaald dat het oprichten van geluidgevoelige gebouwen of objecten op binnen die geluidcontour gelegen gronden niet is toegestaan.

2. Bij brief van 26 februari 2013, bij de gemeente binnengekomen op 28 februari 2013, heeft PG het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade, bestaande uit waardevermindering van het perceel en inkomensderving, die zij heeft geleden door de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan op 30 augustus 2012 (hierna: de peildatum) omdat de mogelijkheid om een zorginstelling op het perceel te realiseren is komen te vervallen.

bestreden besluit

3. Het college heeft aan het besluit van 27 september 2016 een advies van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ) van 15 september 2016 ten grondslag gelegd. In dat advies is, onder verwijzing naar een taxatierapport van 29 maart 2016, uiteengezet dat de waarde van het perceel op de peildatum van € 2.137.500,00 naar € 237.500,00 is gedaald. Vervolgens is onder verwijzing naar adviezen van Hekkelman Advocaten N.V. uiteengezet dat de door PG geleden schade ter hoogte van € 1.900.000,00 wegens actieve risicoaanvaarding voor haar rekening dient te worden gelaten omdat de schade ten tijde van de aankoop van het perceel op grond van de planologische kernbeslissing over het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen van 22 december 1988 en de voorbereidingsbesluiten Bergweg-Zuid e.o. van 28 juni 2007 en 26 juni 2008 voorzienbaar was.

tussenuitspraak

4. In de tussenuitspraak van 21 maart 2018 is geoordeeld dat de door PG geleden schade ten tijde van de aankoop van het perceel niet voorzienbaar was. Voorts is overwogen dat uit het door PG overgelegde rapport van Antea Group van 31 januari 2017 blijkt van concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid en volledigheid van de taxatie van de SAOZ. Volgens de Afdeling mocht het college dit onderdeel van het advies van 15 september 2016 daarom niet zonder meer aan de besluitvorming ten grondslag leggen.

tussenconclusie

5. Uit de tussenuitspraak van 21 maart 2018 volgt dat het beroep gegrond is. De Afdeling zal het door PG tegen het besluit van 27 september 2016 ingestelde beroep gegrond verklaren en dat besluit wegens strijd met de artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) vernietigen.

verslag van de StAB

6. Met het oog op een spoedige en definitieve beslechting van het geschil heeft de Afdeling de StAB verzocht onder haar verantwoordelijkheid door een onafhankelijke taxateur de schade, bestaande uit de waardevermindering van het perceel die het nieuwe bestemmingsplan heeft veroorzaakt, te laten vaststellen, waarbij de door Antea Group bij de taxatie van de SAOZ geplaatste kanttekeningen in aanmerking dienen te worden genomen. De Afdeling heeft de StAB voorts verzocht haar te adviseren tot welke tegemoetkoming in planschade dient te worden gekomen.

7. In het verslag van 20 juli 2018 heeft de StAB, samengevat weergegeven, het volgende vermeld.

PG heeft laten weten dat het perceel volgens het kadaster een oppervlakte van 78.834 m² heeft. Onder het oude planologische regime was het toegestaan op 11.755 m² bebouwing voor een zorginstelling op te richten. Onder het nieuwe planologische regime is dat nog slechts op een in de zuidoostelijke hoek van het perceel gelegen deel van 1.800 m² toegestaan. Dat deel is niet binnen de geluidcontour van 35 Kosteneenheden komen te liggen.

Op de peildatum was het perceel geheel onbebouwd. Bij het bepalen van de waarde wordt uitgegaan van de grondprijzen. Op de peildatum had het perceel onder het oude planologische regime een waarde van € 3.320.000,00 en onder het nieuwe planologische regime een waarde van € 850.000,00. Dat betekent dat de planologische verandering tot een waardevermindering van € 2.470.000,00 heeft geleid.

De vergroting van geluidcontouren ten behoeve van de groeimogelijkheden van een bestaande regionale luchthaven is op zichzelf een normale maatschappelijke ontwikkeling. Dat bij de beslissing om geluidcontouren te verruimen altijd een afweging wordt gemaakt tussen de voordelen van de groei van het luchtverkeer op die luchthaven en de nadelen die deze groei voor de omgeving met zich kan brengen, doet daar niets aan af. De verruiming van de geluidcontour van Rotterdam The Hague Airport past in de ruimtelijke structuur van het gebied ten noorden van Rotterdam en in het gedurende een reeks van jaren gevoerde planologische beleid met betrekking tot die luchthaven. Niettemin doet zich de bijzondere omstandigheid voor dat de ontwikkeling, die heeft geleid tot de verruiming van de geluidscontour, op zichzelf niet behoefde te leiden tot sanering van de bestaande geluidgevoelige bebouwing op het perceel. Op grond van de planregels van het nieuwe bestemmingsplan is alleen nieuwbouw op het grootste deel van het perceel uitgesloten. Uit de uitspraak van de Afdeling van 12 augustus 2015 blijkt dat het college heeft nagelaten de beginselaanvraag voor het bouwplan voor een nieuw verpleeghuis te beoordelen. Voorts is in deze uitspraak overwogen dat het college PG lange tijd - ten onrechte - heeft voorgehouden dat het toepassing kan geven aan het overgangsrecht, zoals neergelegd in artikel 6 van het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart, waardoor PG er vanuit is gegaan dat oprichting van bebouwing ook onder het nieuwe bestemmingsplan mogelijk zou zijn. Bij een juiste gang van zaken had de eigenaar van het perceel in ieder geval redelijkerwijs mogen verwachten dat het gehele bouwvlak voor bebouwing conform de bestemming gebruikt had kunnen worden. Het handelen of nalaten van het college lag in dat opzicht niet in de lijn der verwachtingen. Deze bijzondere omstandigheid zorgt er in dit geval voor dat de combinatie van de ontwikkeling (verruiming geluidcontour) en de daaruit voortvloeiende beperking in de bouw mogelijkheden voor de eigenaar van de onroerende zaak niet in de lijn der verwachtingen lag. De afstand tussen het perceel en de luchthaven is hemelsbreed ongeveer 2,7 km. Het perceel bevindt zich ten noordoosten van de luchthaven en ligt op de route van het vliegverkeer. Het perceel lag dus reeds in de invloedssfeer van de luchthaven. De planologische verandering heeft geleid tot een aanzienlijke waardevermindering. Verder is van belang dat het gaat om directe planschade, schade ten gevolge van een ontwikkeling op de gronden van PG, waarvoor de wetgever geen forfaitaire drempel heeft gesteld.

Gelet op deze omstandigheden, in samenhang gezien, ligt het niet in de rede om een deel van de schade als behorend tot het normale maatschappelijke risico aan te merken, aldus de StAB.

beoordeling van de reacties van partijen

8. Partijen voeren naar aanleiding van het verslag van de StAB gronden aan met betrekking tot de planologische vergelijking, de schadetaxatie, de omvang van het normale maatschappelijke risico en de vraag of tegemoetkoming in de schade gedeeltelijk anderszins is verzekerd. De Afdeling zal deze gronden hierna bespreken.

maatstaf

9. De bestuursrechter mag in beginsel afgaan op de inhoud van het schriftelijk verslag van een deskundige als bedoeld in artikel 8:47 van de Awb. Dat is slechts anders, indien dat verslag onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins zodanige gebreken bevat, dat het niet aan de oordeelsvorming ten grondslag mag worden gelegd. Vergelijk (onder 8.12 van) de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2582).

planologische vergelijking

10. PG betoogt dat de StAB buiten de door de Afdeling bij brief van 21 maart 2018 gestelde onderzoeksvraag is getreden. Daartoe voert zij aan dat de StAB in die brief is verzocht uit te gaan van de door de SAOZ gemaakte planologische vergelijking. Voorts voert zij aan dat het verslag berust op de veronderstelling dat het onder het nieuwe planologische regime mogelijk is bebouwing op een in de zuidoostelijke hoek van het perceel gelegen deel van 1.800 m² op te richten, terwijl de SAOZ, in een advies van 26 maart 2016, tot de conclusie is gekomen dat gebruik van dat deel van het perceel ten behoeve van een zorginstelling eigenlijk niet meer mogelijk is. Verder voert zij aan dat in het rapport van Antea Group van 31 januari 2017 dezelfde conclusie is getrokken.

10.1. De Afdeling heeft de StAB verzocht om door een onafhankelijke taxateur de waardevermindering van het perceel als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan te laten vaststellen. Inherent aan dit verzoek is dat de StAB, die als deskundige is ingeschakeld en op basis van expertise adviseert, daarbij van de juiste relevante feiten uitgaat. De StAB is daarbij niet gebonden niet aan de stellingen van partijen.

Reeds daarom faalt het betoog.

11. Het college betoogt dat de StAB niet heeft onderkend dat, gelet op de tekst van artikel 6, eerste lid, van de bij het bestemmingsplan Weg en Land van 1 juli 1974 behorende planregels (hierna: de planregels), het gebruik van het in de zuidoostelijke hoek van het perceel gelegen deel van 1.800 m² onder het nieuwe planologische regime niet is beperkt tot gebruik als zorgvoorziening. Volgens het college is het realiseren van andere gebouwen van bijzondere aard toegestaan. Dat de StAB de gebruiksmogelijkheden heeft onderschat, heeft gevolgen voor de taxatie en daarmee ook voor de omvang van de schade, aldus het college.

11.1. Bij artikel 6 van de planregels is als kopje vermeld: Bijzondere doeleinden, verpleeginrichting (BDV). Vervolgens is in het eerste lid bepaald dat de op de kaart aangewezen gronden met een bestemming voor Bijzondere doeleinden, verpleeginrichting (BDV) zijn bestemd voor gebouwen van bijzondere aard zoals een inrichting, ten dienste van de verpleging en verzorging van demente bejaarden, met de daartoe benodigde gebouwen, dienstwoningen, andere bouwwerken, wegen, paden en tuinen.

11.2. Uit het woord 'zoals' in het eerste lid volgt, anders dan het college betoogt, niet dat gebruik voor andere doeleinden dan een verpleeginrichting is toegestaan. Met dit woord is slechts, niet-limitatief, een voorbeeld gegeven van een verpleeginrichting. Uit het kopje van artikel 6, gelezen in samenhang met de tekst van het eerste lid, valt af te leiden dat het gebruik is beperkt tot gebruik voor een verpleeginrichting.

Het betoog faalt.

schadetaxatie

12. PG betoogt dat in de schadetaxatie van de StAB ten onrechte als uitgangspunt is genomen dat het perceel op de peildatum onder het oude planologische regime een waarde van € 3.320.000,00 had. Daartoe voert zij aan dat zij het perceel voor € 4.696.258,00 heeft gekocht, dat het College Sanering Zorginstellingen (hierna: het CSZ) bij beschikking van 3 juli 2008 met de koopprijs akkoord is gegaan, dat deze beschikking in rechte onaantastbaar is, dat het CSZ is ingesteld om toe te zien op de marktconformiteit van transacties binnen de zorgsector en dat de door de StAB geraadpleegde taxateur derhalve ten onrechte de koopprijs niet als referentie voor de taxatie heeft gebruikt. Ter onderbouwing hiervan heeft zij

een taxatierapport van 26 juni 2008, een intern advies van het CSZ van 27 juni 2008 en de beschikking van het CSZ overgelegd.

12.1. In het taxatieverslag van de door de StAB geraadpleegde taxateur van 19 juli 2018 is uiteengezet dat de door PG betaalde koopsom van € 4.696.258,00 bestaat uit een boekwaarde van € 3.596.258,00 en een opslag van € 1.100.000,00, dat de grondslag en de wijze van totstandkoming van die opslag niet duidelijk is en dat een volledige analyse van de transactieprijs in relatie tot de door de taxateur vastgestelde waarde derhalve niet is te geven. Wel is duidelijk dat de koopsom gedeeltelijk is gebaseerd op de restantboekwaarde. Gelet op de definitie van marktwaarde, is het niet opportuun een marktconforme koopsom te baseren op een boekwaarde, omdat dit geen afspiegeling is van de markt gebaseerd op vraag en aanbod. Hoewel het CSZ is ingesteld om toe te zien op marktconforme transacties binnen de zorgsector, verleent het CSZ tevens goedkeuring als de koopsom (substantieel) boven de marktwaarde ligt, zodat het mogelijk is dat de koopsom niet marktconform is. Voor een goede analyse heeft de taxateur de goedkeurende beschikking van het CSZ en de daarbij behorende rapporten nodig. Omdat, gelet op het vorenstaande, niet zonder meer kan worden aangenomen dat de door het CSZ goedgekeurde koopsom marktconform is, is de transactieprijs niet als referentie voor de taxatie gebruikt, aldus het taxatieverslag.

12.2. Uit de onderzoeksopdracht van de Afdeling volgt dat de StAB niet aan de stellingen van partijen gebonden was. Uit het betoog van PG blijkt, gelet op het volgende, niet van aanknopingspunten voor het oordeel dat de StAB het taxatieverslag van 19 juli 2018 niet aan haar onderzoeksverslag ten grondslag had mogen leggen.

Uit de door PG overgelegde stukken valt, anders dan zij stelt, niet af te leiden waar de opslag van € 1.100.000,00 op is gebaseerd en hoe deze tot stand is gekomen. Verder is in het taxatieverslag van 19 juli 2018 inzichtelijk gemaakt dat het door het CSZ verlenen van goedkeuring aan een transactie niet zonder meer met zich brengt dat de koopsom ook marktconform is. In het betoog is geen grond te vinden voor het oordeel dat de door de StAB geraadpleegde taxateur de door PG betaalde koopsom ten onrechte niet als referentie heeft gebruikt voor de taxatie van de waarde van het perceel op de peildatum onder het oude planologische regime. Dat de beschikking van het CSZ, die is gegeven op basis van een andere wettelijke regeling dan de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), in rechte onaanastbaar is, betekent niet dat zij voor de schadetaxatie in het kader van de Wro bindend is, maar slechts dat de verkoop tegen de vermelde koopprijs is goedgekeurd en dat die goedkeuring onaanastbaar is.

Het betoog faalt.

omvang van het normale maatschappelijke risico

13. PG betoogt dat het college in strijd met een goede procesorde heeft gehandeld door zich niet eerder dan in de schriftelijke reactie naar aanleiding van het verslag van de StAB op het standpunt te stellen dat een deel van de door haar geleden schade op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Wro onder het normale maatschappelijke risico valt.

13.1. Het college heeft aan de besluiten van 1 oktober 2013 en 27 september 2016 ten grondslag gelegd dat de door PG geleden schade op grond van artikel 6.3 van de Wro volledig voor haar rekening komt. Dat het college zich in deze besluiten niet tevens op het standpunt heeft gesteld dat de schade op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Wro in ieder geval gedeeltelijk voor haar rekening komt, betekent niet het college dat standpunt thans niet alsnog mag innemen. Het college was niet gehouden om dat standpunt, subsidiair, aan de besluiten van 1 oktober 2013 en 27 september 2016 ten grondslag te leggen. Die

besluiten hielden immers in dat PG in het geheel geen aanspraak op een tegemoetkoming in planschade kon maken. De goede procesorde strekt in zo'n geval niet zo ver dat een partij in het kader van de vaststelling van de hoogte van de tegemoetkoming in planschade geen beroep op artikel 6.2, eerste lid, van de Wro mag doen, omdat zij in een eerder stadium van de procedure op dat punt geen voorbehoud heeft gemaakt of geen voorwaardelijk subsidiair standpunt heeft ingenomen.

Het betoog faalt.

14. Het college betoogt dat de StAB ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat de door PG geleden schade niet gedeeltelijk onder het normale maatschappelijke risico valt. Daartoe voert het college aan dat het door de StAB bedoelde handelen of nalaten van het college, wat daar verder ook van zij, betrekking heeft op de periode van 11 januari 2012 tot 5 juli 2012, terwijl PG de bestaande opstallen toen al had laten slopen. Verder is de beginselaanvraag voor de bouw van een GGZ-instelling met twee bouwlagen op een bebouwde oppervlakte van 8.456 m² op 11 januari 2012, na de vaststelling van het aanwijzingsbesluit op 5 oktober 2010, ingediend. Dat betekent dat de handelwijze van het college het normale maatschappelijke risico niet meer kan inkleuren. Dit risico had zich voorafgaand aan de beginselaanvraag al verwezenlijkt. Dat in de periode tussen de vaststelling van het aanwijzingsbesluit en de datum van de terinzagelegging van het ontwerp van het nieuwe bestemmingsplan op 13 april 2012 nog een bouwaanvraag ingediend had kunnen worden, is een omstandigheid die in het kader van de voorzienbaarheid een rol kan spelen, maar in het kader van het normale maatschappelijke risico niet relevant is. Verder heeft de Afdeling in een uitspraak van 19 februari 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:572](#)) duidelijk gemaakt dat de eigendom van een op (zeer) korte afstand van een luchthaven gelegen onroerende zaak een risico met zich brengt. De StAB is mede tegen deze achtergrond volgens het college ten onrechte tot de conclusie gekomen dat de ontwikkeling, die zich op een afstand van slechts 2,7 km van de luchthaven onder de af- en aanvliegroute heeft voltrokken, niet in de lijn der verwachtingen lag. Dat het in dit geval gaat om directe planschade, zodat de forfaitaire drempel van artikel 6.2, tweede lid, van de Wro niet van toepassing is, doet voorts niet af aan de zelfstandige betekenis van het eerste lid. Ook bij directe planschade is er ruimte om de schade, indien deze onder het normale maatschappelijke risico valt, geheel of gedeeltelijk voor rekening van de aanvrager te laten, aldus het college.

14.1. De vraag of en zo ja, in hoeverre schade tot het normale maatschappelijke risico behoort en redelijkerwijs ten laste dient te blijven van de aanvrager om een tegemoetkoming in planschade, dient te worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde 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. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde beleid past. Verder is de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel van belang.

14.2. Wanneer een schadeveroorzakende planologische verandering een normale maatschappelijke ontwikkeling is, betekent dat op zichzelf nog niet dat die planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag. Indien die planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, betekent dat voorts nog niet dat de gevolgen van de ontwikkeling geheel onder het normale maatschappelijke risico vallen. In dit verband komt tevens betekenis toe aan het antwoord op de vraag of de schade in de vorm van

waardevermindering van de desbetreffende onroerende zaak onevenredig is in verhouding tot de waarde van die onroerende zaak. Dit zijn verschillende aspecten die bij de beoordeling van het normale maatschappelijke risico worden betrokken en elkaar niet uitsluiten.

14.3. Niet in geschil is dat het wettelijk minimumforfait van artikel 6.2, tweede lid, van de Wro in dit geval niet van toepassing is. Dat laat onverlet dat, gelet op artikel 6.2, eerste lid, van de Wro, onderzocht dient te worden of de schade van PG binnen het normale maatschappelijke risico valt. Afhankelijk van de uitkomst van dat onderzoek dient te worden bezien of en zo ja in hoeverre de schade voor rekening van PG dient te worden gelaten.

14.4. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6.2, eerste lid, van de Wro (Kamerstukken II 2003-2003, 28 916, nr. 3, p. 63) valt niet af te leiden dat volledige vergoeding van directe planschade is uitgesloten. In dit opzicht bestaat derhalve, mede gelet op artikel 6.2, tweede lid, van de Wro, een onderscheid met indirecte planschade. Dat laat onverlet dat directe planschade op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Wro geheel of gedeeltelijk voor rekening van de aanvrager kan blijven, indien de desbetreffende planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag en de schade, bestaande uit waardevermindering van de desbetreffende onroerende zaak, niet onevenredig is in verhouding tot de waarde van die onroerende zaak. Vergelijk (onder 5.5 van) de uitspraak van de Afdeling van 19 september 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:3026](#)).

14.5. Dat, zoals de StAB heeft uiteengezet, het college heeft nagelaten de beginselaanvraag voor het bouwplan voor een nieuw verpleeghuis te beoordelen en PG lange tijd - ten onrechte - heeft voorgehouden dat oprichting van bebouwing ook onder het nieuwe bestemmingsplan nog mogelijk zou zijn, is, zoals het college terecht betoogt, van belang voor het antwoord op de vraag of PG het risico op het vervallen van de haar onder het oude planologische regime nog ter beschikking staande bouw mogelijkheden van het perceel passief heeft aanvaard, maar niet voor het antwoord op de vraag of en zo ja, in hoeverre de schade binnen het normale maatschappelijke risico valt. Dat de voor PG nadelige planologische ontwikkeling ten tijde van de aankoop van het perceel niet voorzienbaar was, laat onverlet dat schade als gevolg van die ontwikkeling geheel of gedeeltelijk binnen het normale maatschappelijke risico valt, indien en voor zover de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag. De StAB heeft ten onrechte betekenis toegekend aan het handelen of nalaten van het college in de periode van 11 januari 2012 tot 5 juli 2012.

Het betoog slaagt in zoverre.

14.6. Niet in geschil is dat, zoals in het verslag van de StAB van 20 juli 2018 is uiteengezet, de vergroting van geluidcontouren ten behoeve van de groeimogelijkheden van een bestaande regionale luchthaven op zichzelf een normale maatschappelijke ontwikkeling is en dat de verruiming van de geluidcontouren van Rotterdam The Hague Airport past in de ruimtelijke structuur van het gebied ten noorden van Rotterdam en in het gedurende een reeks van jaren gevoerde planologische beleid met betrekking tot deze luchthaven. Dat neemt niet weg dat die ontwikkeling op zichzelf niet hoeft te leiden tot het vervallen van de mogelijkheid om nieuwbouw op het perceel op te richten. Dit onderdeel van de planologische verandering lag niet zonder meer in de lijn der verwachtingen. Daarnaast is de schade, bestaande uit de vermindering van de waarde van het perceel, onevenredig in verhouding tot die waarde. Dat brengt met zich dat de schade niet volledig voor rekening van PG komt.

Het betoog faalt in zoverre.

tegemoetkoming anderszins verzekerd

15. Het college betoogt dat in dit geval een tegemoetkoming in natura mogelijk is en dat een tegemoetkoming in geld daarom achterwege kan blijven. Volgens het college kan een tegemoetkoming in natura onder meer bestaan uit een herstel van een door wijziging van het planologische regime weggevalLEN bouwmogelijkheid of uit een alternatieve bestemming die waarde toevoegt. De onzekerheid over de uitkomst van een planologische procedure kan worden ondervangen door in een besluit op te nemen dat financiële compensatie op een latere datum wordt betaald, indien het planologische regime, waarmee compensatie wordt geboden, niet onherroepelijk wordt. Het college heeft een ambtelijke verkenning laten uitvoeren naar de mogelijkheden om het planologische nadeel in natura te compenseren. Daarover heeft echter nog geen besluitvorming kunnen plaatsvinden. Het college meent dat het de ruimte dient te krijgen om de geleden planschade in natura te compenseren.

In een brief van 7 maart 2019 heeft het college daaraan toegevoegd dat de ambtelijke verkenning inmiddels is afgerond en dat het op 5 maart 2019 heeft besloten om in beginsel medewerking te verlenen aan een bestemmingswijziging van het perceel voor bedrijfsdoeleinden. Verder is in deze brief vermeld dat de onzekerheid over de uitkomst van de planologische procedure kan worden ondervangen door in een besluit op te nemen dat het college alsnog zal overgaan tot uitbetaling van een tegemoetkoming in geld, indien de bestemmingswijziging, buiten de schuld van PG, niet binnen drie jaren na de dag van de uitspraak van de Afdeling onherroepelijk wordt.

15.1. In de overzichtsuitspraak van 28 september 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:2582](#)) heeft de Afdeling onder 5.41 tot en met 5.47 onder meer het volgende overwogen.

Tegemoetkoming in planschade kan in voorkomende gevallen bestaan uit compensatie in natura, in welke gevallen schadevergoeding in geld achterwege kan blijven, omdat tegemoetkoming in de schade anderszins is verzekerd. De voorkeur van degene die schade lijdt voor een bepaalde wijze van compenseren, is daarbij niet doorslaggevend. Het bestuursorgaan mag bij het tegemoetkomen in de schade uitgaan van de wijze van compenseren die de laagste kosten met zich brengt.

Het is niet noodzakelijk dat de schade reeds ten tijde van het ontstaan daarvan in natura is gecompenseerd. Het gaat er om of ten tijde van de beslissing op het verzoek om tegemoetkoming in planschade die tegemoetkoming voldoende anderszins is verzekerd.

Bij compensatie in natura is voorafgaande vaststelling van de schade in geld niet noodzakelijk.

Compensatie in natura kan bij planschade in de vorm van waardevermindering door een wijziging van het planologische regime van de onroerende zaak van de aanvrager (de zogenoemde directe planschade) onder meer bestaan uit herstel van de door een wijziging van het planologische regime weggevalLEN bouwmogelijkheid. In dat geval kan tegemoetkoming in geld achterwege blijven, omdat de (tegemoetkoming in) schade anderszins is verzekerd.

Tegemoetkoming in schade door compensatie in natura is niet voldoende anderszins verzekerd, wanneer deze afhankelijk is van een toekomstige, onzekere gebeurtenis.

Wanneer het, gelet op de procedures die moeten worden gevoerd ten behoeve van het planologische regime dat voorziet in compensatie in natura, niet geheel zeker is of dit planologische regime in werking zal treden, betekent dit niet zonder meer dat compensatie in natura zinledig is, indien het bestuursorgaan zodanige toezeggingen heeft gedaan, dat de onzekerheid over deze procedures voldoende is ondervangen. Daarbij komt in voorkomende gevallen betekenis toe aan de omstandigheid of met deze toezeggingen met voldoende

zekerheid vaststaat dat, mocht blijken dat compensatie in natura niet tot stand kan worden gebracht, de hoogte van het alsnog uit te betalen bedrag na inwinning van advies bij ter zake kundige, onafhankelijke planschadeadviseurs, zal worden vastgesteld en dat dit bedrag zal worden vermeerderd met de wettelijke rente vanaf de dag van de ontvangst van de aanvraag. Voorts komt in voorkomende gevallen ook betekenis toe aan de omstandigheid of de compenserende voorziening, gedurende een voldoende lange periode, ook wordt geboden aan rechtsopvolgers onder algemene en bijzondere titel.

15.2. In dit geval bestaat, mede gezien het voor PG belastende tijdsverloop in de procedure, dat gelet op de uitspraken van de Afdeling van 12 augustus 2015 en 21 maart 2018 vooral aan de rehtens onjuiste besluitvorming van het college moet worden toegeschreven, geen aanleiding om het college in de gelegenheid te stellen de planschade geheel of gedeeltelijk in natura te vergoeden. Uit de brief van 7 maart 2019 valt immers af te leiden dat het college, na ambtelijk overleg met de provincie, geen medewerking aan het herstel van de oude bestemming van het perceel wil verlenen, maar dat het de bestemming van het perceel in bedrijfsdoeleinden wil wijzigen. Niet duidelijk is echter of en zo ja, in hoeverre de waarde van het perceel als gevolg van die nieuwe bestemming zal toenemen, waardoor de planschade geheel of gedeeltelijk wordt weggenomen. Dat betekent dat de onzekerheid over de tegemoetkoming in planschade ook thans zou blijven bestaan. Dat is uit oogpunt van rechtszekerheid in dit geval niet aanvaardbaar.

Het betoog faalt.

definitieve beslechting van het geschil

16. De Afdeling ziet aanleiding met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien.

waardevermindering van het perceel

17. In het verslag van 20 juli 2018 heeft de StAB uiteengezet dat het perceel op de peildatum onder het oude planologische regime een waarde van € 3.320.000,00 en onder het nieuwe planologische regime een waarde van € 850.000,00 had. In de reacties van partijen ziet de Afdeling geen aanleiding om niet op dit onderdeel van dat verslag af te gaan. Dit betekent dat de planologische verandering tot een waardevermindering van het perceel van € 2.470.000,00 heeft geleid.

normaal maatschappelijk risico

18. Uit rechtsoverweging 14.5 volgt dat het verslag van de StAB van 20 juli 2018 op dit onderdeel een gebrek vertoont. De Afdeling acht bij de tegemoetkoming in planschade een relatief geringe aftrek wegens normaal maatschappelijk risico, gelet op hetgeen onder 14.6 is overwogen, gerechtvaardigd omdat enig risico, gelet op de normale maatschappelijke ontwikkeling in het plangebied, niet uitgesloten was. De Afdeling ziet daarom aanleiding voor het hanteren van een drempel van 2 procent van de waarde van het perceel onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade. De drempel is gelijk aan € 66.400,00.

tegemoetkoming in geld

19. De waardevermindering van het perceel is hoger dan de drempel. De schade valt derhalve niet geheel onder het normale maatschappelijke risico van PG. De Afdeling zal de aan PG toe te kennen tegemoetkoming in planschade vaststellen op € 2.403.600,00, te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag met ingang van 28 februari 2013, de dag van ontvangst van de aanvraag, tot aan de dag van algehele voldoening. Dit brengt met

zich, gelet op artikel 6.4, vierde lid, van de Wro, dat het college het door PG betaalde recht van € 300,00 dient terug te storten.
proceskosten

20. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland van 27 september 2016;

III. bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland aan WTZi-Vastgoed PG B.V. als tegemoetkoming in planschade een bedrag van € 2.403.600,00 (zegge: twee miljoen vierhonderddrieduizend zeshonderd euro), te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf 28 februari 2013 tot aan de dag van algehele voldoening, betaalt;

IV. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland aan WTZi-Vastgoed PG B.V. het door haar betaalde recht ten bedrage van € 300,00 (zegge: driehonderd euro) terugbetaalt;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland tot vergoeding van bij WTZi-Vastgoed PG B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.792,00 (zegge: zeventienhonderdtweënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland aan WTZi-Vastgoed PG B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.E.M. Polak en mr. J.A. Hagen, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Hazen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 juni 2019

452.