

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:3997

Datum uitspraak

28 december 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 10 augustus 2020 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat een verzoek van het college om de gemeente Lansingerland een vergoeding toe te kennen voor de kosten van een door het college betaalde tegemoetkoming in planschade afgewezen. WTZi-Vastgoed PG B.V. heeft op 29 augustus 2008 de eigendom van het perceel aan de Bergweg-Zuid 90 te Bergschenhoek verworven. Op 5 juli 2012 heeft de gemeenteraad van Lansingerland ter uitvoering van het door de minister 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 bij het Aanwijzingsbesluit verruimde geluidcontour van 35 Kosteneenheden is komen te liggen en de mogelijkheid daarop een zorginstelling te realiseren is komen te vervallen.

Volledige tekst

202005094/1/A2.

Datum uitspraak: 28 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland,

appellant,

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 augustus 2020 heeft de minister een verzoek van het college om de gemeente Lansingerland een vergoeding toe te kennen voor de kosten van een door het college betaalde tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Tegen dit besluit heeft het college beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 november 2022, waar het college, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en mr. G.W.H. te Selle en de minister, vertegenwoordigd door mr. S.H. Nienhuis, mr. I.C.G. Klein-Hendriks, drs. P.W. van Gemeren en C. Krooshof, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Onder de minister wordt hierna tevens verstaan: diens rechtsvoorganger(s).
2. In deze zaak is in geschil of de minister het verzoek van het college om een kostenvergoeding als bedoeld in artikel 6.8 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) terecht heeft afgewezen.
3. Het op deze zaak betrekking hebbend wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak

achtergrond van het geschil

4. WTZi-Vastgoed PG B.V. (hierna: 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 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 bij het Aanwijzingsbesluit verruimde geluidcontour van 35 Kosteneenheden is komen te liggen en de mogelijkheid daarop een zorginstelling te realiseren is komen te vervallen.

5. 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.

6. Bij besluit van 1 oktober 2013 heeft het college de aanvraag van PG om een tegemoetkoming in planschade afgewezen. Aan dat besluit is een advies van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ) ten grondslag gelegd. In dat advies is uiteengezet dat voor PG vanaf de publicatie van het ontwerp van het Aanwijzingsbesluit op 1 september 2009 was te voorzien dat de planologische situatie op het perceel in een voor haar nadelige zin zou gaan wijzigen en dat PG vanaf dat moment onvoldoende concrete pogingen heeft gedaan de haar nog ter beschikking staande bouwmogelijkheden te verwezenlijken. Dat betekent dat PG het risico op het vervallen van deze bouwmogelijkheden passief heeft aanvaard, zodat de daardoor ontstane planschade voor haar rekening dient te blijven, aldus de SAOZ.

7. Bij uitspraak van 31 juli 2014 heeft de rechtbank Rotterdam het door PG tegen het besluit van 1 oktober 2013 ingestelde beroep ongegrond verklaard.

8. Bij uitspraak van 12 augustus 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:2567](#)) heeft de Afdeling het door PG tegen de uitspraak van 31 juli 2014 ingestelde hoger beroep gegrond verklaard, die uitspraak 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. Aan haar uitspraak heeft de Afdeling ten grondslag gelegd dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, PG een voldoende concrete poging tot realisering van de haar onder het oude regime ter beschikking staande planologische mogelijkheden heeft gedaan en dat aan PG geen passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen.

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

10. Bij uitspraak van 26 juni 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:1992](#)) heeft de Afdeling het door PG tegen het besluit van 27 september 2016 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, bepaald dat het college aan PG als tegemoetkoming in planschade een bedrag van € 2.403.600,00 betaalt, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 28 februari 2013 tot aan de dag van algehele voldoening, en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

11. Op 9 juli 2019 is aan PG een bedrag van € 2.778.129,47 - de door de Afdeling vastgestelde tegemoetkoming in planschade inclusief de wettelijke rente van € 372.103,47 - betaald.

verzoek om kostenvergoeding

12. Bij brief van 24 juli 2019 heeft het college de minister verzocht om het aan PG betaalde bedrag op grond van artikel 6.8 van de Wro, gelezen in samenhang met artikel 7 van het Aanwijzingsbesluit, aan de gemeente te vergoeden. Daartoe is in de brief aangevoerd dat het nieuwe bestemmingsplan is vastgesteld naar aanleiding van het Aanwijzingsbesluit, dat PG als gevolg van de inwerkingtreding van dat bestemmingsplan planschade heeft geleden, dat de minister zich in de planschadeprocedure door het maken van afspraken en het doen van toezeggingen heeft verplicht de planschade te vergoeden en dat de planschade daarom voor rekening van de Staat komt.

besluit van de minister

13. In het besluit van 10 augustus 2020 heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat de door PG geleden planschade niet is veroorzaakt door de verwerking van het Aanwijzingsbesluit in het nieuwe bestemmingsplan, maar door het handelen en nalaten van het college in de aanloop naar de vaststelling van dat bestemmingsplan en dat daarom geen sprake is van een situatie waarin de kosten, om vergoeding waarvan het college heeft verzocht, redelijkerwijs niet voor rekening van de gemeente behoren te blijven als bedoeld in artikel 6.8, eerste lid, van de Wro. Ter motivering hiervan is in het besluit, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 12 augustus 2015, onder meer het volgende vermeld.

Vaststaat dat PG het begin van de sloop van de bebouwing op het perceel op 1 maart 2010 heeft gemeld en daarna tot daadwerkelijke sloop van die bebouwing is overgegaan. Het Aanwijzingsbesluit is op 5 oktober 2010 genomen. Het Aanwijzingsbesluit houdt voor het college geen verbod in om voor bebouwing van het perceel een omgevingsvergunning voor

de activiteit bouwen te verlenen. Het Aanwijzingsbesluit houdt voor PG ook geen verbod in om de met deze vergunning mogelijk gemaakte bouwactiviteiten uit te voeren. PG heeft op 11 januari 2012 een beginselaanvraag ingediend ter verkrijging van een vergunning. De aanvraag paste binnen de bestaande mogelijkheden van het oude bestemmingsplan en bevatte voldoende gegevens om het bouwplan aan het oude bestemmingsplan te toetsen. Daarmee heeft PG een voldoende concrete poging gedaan tot realisering van de haar onder het oude bestemmingsplan ter beschikking staande planologische mogelijkheden. PG heeft aldus al het mogelijke gedaan wat zij kon en heeft moeten doen om het college in staat te stellen om op de aanvraag een besluit te nemen. Vervolgens was het college aan zet om de aanvraag te beoordelen, zo nodig aanvullende gegevens te vragen en daarop een besluit te nemen, waarbij het niet aannemelijk is dat dit besluit een weigering zou inhouden. Het beoordelen van het bouwplan van PG was niet zinledig, omdat daarvoor in de periode van 11 januari 2012 tot 13 april 2012, in aanloop naar het nieuwe bestemmingsplan, voldoende tijd beschikbaar was. Verder was de terinzagelegging van het ontwerp van het nieuwe bestemmingsplan geen belemmering voor het verlenen van een vergunning, omdat het college zich bereid had verklaard de aanhoudingsplicht te doorbreken. Daarnaast heeft het college PG op het verkeerde been gezet wat de uitleg van het op het Aanwijzingsbesluit toepasselijke overgangsrecht, als neergelegd in artikel 6 van het Besluit geluidbelasting grote luchtvaart, betreft. Daardoor is PG er ten onrechte vanuit gegaan dat het oprichten van de GGZ-instelling ook onder het nieuwe bestemmingsplan mogelijk zou zijn.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 12 augustus 2015 valt af te leiden dat het college verwijtbaar heeft nagelaten de beginselaanvraag voortvarend te behandelen en daarop te beslissen. Daarmee heeft het college zich de mogelijkheid ontnomen om tijdig aan PG een vergunning voor haar bouwplan voor vervangende nieuwbouw te verlenen om daarmee planschade voor PG te voorkomen of aanzienlijk te beperken. De door PG geleden planschade is immers gelegen in de bij het nieuwe bestemmingsplan vervallen bouwmogelijkheid waarover zij onder het oude bestemmingsplan beschikte en ter realisering waarvan zij de beginselaanvraag van 11 januari 2012 heeft ingediend. Ten slotte heeft het college verwijtbaar gehandeld door PG ten onrechte voor te houden dat zij de GGZ-instelling ook nog onder het regime van het nieuwe bestemmingsplan kon realiseren.

Het college wordt, gelet op het voorgaande, niet gevolgd in het betoog in de brief van 24 juli 2019 dat het ontstaan van planschade voor PG het college niet valt te verwijten, aldus de minister.

beroep

14. Het college betoogt dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de kosten op grond van artikel 6.8, eerste lid, van de Wro redelijkerwijs voor rekening van de gemeente behoren te blijven. Uit de uitspraak van de Afdeling van 12 augustus 2015 volgt niet dat de handelwijze van het college van invloed is geweest op het ontstaan van de planschade. Het door de minister bedoelde handelen en nalaten van het college, wat daar verder van zij, heeft betrekking op de periode vanaf 16 mei 2011. PG had de opstallen op het perceel toen al laten slopen. Daardoor was het overgangsrecht niet van toepassing. De eerste bespreking tussen PG en het gemeentebestuur heeft plaatsgevonden na de datum van vaststelling van het Aanwijzingsbesluit. Hierdoor is het, achteraf gezien, nooit mogelijk geweest om met gebruikmaking van het overgangsrecht een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen te verlenen. Dat het college en PG daar aanvankelijk anders over dachten, heeft geen invloed gehad op het ontstaan van de schade, omdat deze schade zich ten tijde van het handelen en nalaten van het college al had verwezenlijkt. Indien de handelwijze van het college wordt weggedacht, zou de planschade evenzeer zijn ontstaan. Bovendien was

het in dat geval niet mogelijk om passieve risicoaanvaarding tegen te werpen, omdat de bebouwing al vóór de vaststelling van het Aanwijzingsbesluit en het handelen en nalaten van het college was gesloopt. Dat betekent dat de handelwijze van het college voor de beoordeling van het verzoek om vergoeding van de hogere kosten, als bedoeld in artikel 6.8 van de Wro, niet relevant is, aldus het college.

reactie van de minister

15. De minister betwist niet dat de gemeenteraad van Lansingerland gehouden was het nieuwe bestemmingsplan (ook) voor de onroerende zaak vast te stellen op de wijze zoals de gemeenteraad dat heeft gedaan, dat de hier relevante bepalingen in dat bestemmingsplan zijn opgenomen ten behoeve van een algemeen belang dat door de minister wordt behartigd en dat daardoor de planologische mogelijkheid tot het realiseren van een zorginstelling is komen te vervallen. De minister stelt zich op het standpunt dat dit voor PG niet zou hebben geleid tot schade in de vorm van waardevermindering van de onroerende zaak, indien PG de onder het oude regime nog bestaande planologische mogelijkheid tijdig had benut. Omdat dit door toedoen van het college niet is gebeurd, komen de zogenoemde hogere kosten redelijkerwijs voor rekening van de gemeente, aldus de minister.

oordeel van de Afdeling

15.1. Naar het oordeel van de Afdeling is het standpunt van de minister, gelet op het volgende, onjuist, althans onvoldoende gemotiveerd.

15.2. Niet in geschil is dat de door PG geleden schade niet was ontstaan als het Aanwijzingsbesluit niet was vastgesteld en dat er dus een oorzakelijk verband is tussen de schade en het Aanwijzingsbesluit. De gemeenteraad was, krachtens wettelijk voorschrift, verplicht om het Aanwijzingsbesluit in een bestemmingsplan te verwerken door daarin de beperkende bepalingen voor de onroerende zaak op te nemen, zoals hij dat gedaan heeft, ten behoeve van het algemeen belang.

15.3. Indien de minister zich op het standpunt stelt dat geen grond bestaat voor vergoeding van hogere kosten als bedoeld in artikel 6.8, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro, omdat deze kosten volgens hem redelijkerwijs voor rekening van de gemeente behoren te blijven, is het, anders dan de minister kennelijk veronderstelt, aan hem om dit standpunt deugdelijk te motiveren. In dit geval is de minister er niet in geslaagd om deugdelijk te motiveren waarom de kosten redelijkerwijs voor rekening van de gemeente behoren te blijven.

15.4. Dat PG de onder het oude planologische regime nog bestaande mogelijkheid tot het realiseren van een zorginstelling niet meer kon benutten, is, een gevolg dat de minister wordt geacht met het Aanwijzingsbesluit te hebben willen veroorzaken.

Verder is van belang dat het college bij brief van 11 april 2012 de minister heeft verzocht schriftelijk te bevestigen dat de kosten van een eventuele tegemoetkoming in planschade als gevolg van de uitvoering van het Aanwijzingsbesluit, in het bijzonder het terugbouwverbod ter plaatse van de gronden van het voormalige verpleeghuis De Rustenburg, voor rekening van het ministerie van Infrastructuur en Milieu komen. Naar aanleiding hiervan heeft de minister het college bij brief van 8 juni 2012 medegedeeld dat het Aanwijzingsbesluit in artikel 7, eerste lid, een voorziening bevat voor de vergoeding van hogere kosten als bedoeld in artikel 6.8 van de Wro. In deze brief heeft de minister voor het overige alleen bevestigd dat hij uitvoering zal geven aan deze bepaling, mits aan artikel 7.2, tweede lid, van het Aanwijzingsbesluit gevolg is gegeven. De minister heeft, zoals het college op de zitting van de Afdeling terecht heeft opgemerkt, geen andere voorwaarde voor vergoeding van hogere

kosten gesteld en evenmin een signaal gegeven om het anders te doen, hoewel het college, in de brief van 11 april 2012, expliciet had gewezen op de gevolgen van het nieuwe bestemmingsplan voor de planologische mogelijkheden van het perceel.

Daarbij komt dat, als gevolg van het Aanwijzingsbesluit, het college in de planschadeprocedure niet de mogelijkheid had om de door PG geleden planschade in natura te compenseren, omdat het Aanwijzingsbesluit het onmogelijk heeft gemaakt om de planologische mogelijkheid van het realiseren van een zorginstelling op het perceel te herstellen, waardoor hogere kosten zouden zijn uitgebleven.

Onder deze omstandigheden valt niet in te zien dat de minister zich op grond van de door hem aangevoerde argumenten redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat de hogere kosten redelijkerwijs voor rekening van de gemeente behoren te blijven.

15.5. Het betoog slaagt.

slotsom

16. Het beroep is gegrond. Het besluit van 10 augustus 2020 wordt vernietigd wegens schending van artikel 3:46 van de Awb. Dit betekent dat de minister een nieuw besluit moet nemen op het verzoek van het college.

proceskosten

17. De minister moet de door het college in beroep gemaakte proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 10 augustus 2020;

III. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vergoeding van bij het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland het voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 354,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen
voorzitter

w.g. Hazen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 december 2022

452

BIJLAGE

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 6.1

1. Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

2. (...).

Artikel 6.8

1. Indien ten behoeve van belangen, uitsluitend of mede behartigd door een ander openbaar lichaam dan de gemeente, op schriftelijk verzoek van dat openbare lichaam, dan wel krachtens wettelijk voorschrift bepalingen in een bestemmingsplan of inpassingsplan, een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken, zijn opgenomen die hogere kosten voor de gemeente ten gevolge kunnen hebben en over de verdeling van deze kosten geen overeenstemming is bereikt, kunnen gedeputeerde staten op schriftelijk verzoek van burgemeester en wethouders dat openbare lichaam verplichten om aan de gemeente een vergoeding toe te kennen, voor zover:

- a. de kosten redelijkerwijs niet voor rekening van de gemeente behoren te blijven,
- b. de vergoeding niet voldoende anderszins is verzekerd en
- c. de vergoeding niet krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten.

2. Het besluit op het verzoek van burgemeester en wethouders wordt genomen nadat het bestemmingsplan, inpassingsplan of de omgevingsvergunning, bedoeld in het eerste lid, in werking is getreden.

3. In afwijking van het eerste lid wordt het besluit op het verzoek genomen door Onze Minister dan wel door Onze Minister en Onze Minister wie het mede aangaat, indien het andere openbare lichaam het Rijk is.

Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam Airport van 5 oktober 2010

Artikel 7

1. Indien de uitvoering van dit besluit leidt tot hogere kosten als bedoeld in artikel 6.8 van de Wet vergoeden de Minister en de Minister van Verkeer en Waterstaat deze kosten.

2. Tot hogere kosten, bedoeld in het eerste lid, worden de kosten van de vergoedingen bedoeld in artikel 6.1 van de Wet begrepen voor zover de Minister van Verkeer en Waterstaat door de adviseur bedoeld in artikel 6.1.3.2 van het Besluit ruimtelijke ordening, onder verslaglegging, is gehoord en de Minister van Verkeer en Waterstaat bij de opstelling van het advies over de op aanvraag te nemen beslissing is betrokken.