

ECLI:NL:RVS:2015:1338

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-04-2015
Datum publicatie	29-04-2015
Zaaknummer	201403614/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak bestuurlijke lus
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 februari 2014 heeft de raad het bestemmingsplan en het exploitatieplan "Bedrijventerrein Vorstengrafdonk - Oss - 2013" vastgesteld.
Wetsverwijzingen	Wet ruimtelijke ordening Wet ruimtelijke ordening 6.12
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2015/169 met annotatie door D. van der Meijden

Uitspraak

201403614/1/R3.

Datum uitspraak: 29 april 2015

AFDELING**BESTUURSRECHTSPRAAK**

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellant], wonend te Oss,
appellant,

en

de raad van de gemeente Oss,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 februari 2014 heeft de raad het bestemmingsplan en het exploitatieplan "Bedrijventerrein Vorstengrafdonk - Oss - 2013" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 maart 2015, waar [appellant], bijgestaan door mr. J.C. Binnerts, advocaat te Haarlem, en de raad, vertegenwoordigd door mr. P. Huijs, W. van de Wiel, beiden werkzaam bij de gemeente. Voorts zijn ing. A. van Gellicum, taxateur bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Kendes Rentmeesters & Adviseurs B.V., Th. van der Heijden, adviseur bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Van der Heijden Grondbeleid B.V. en P. Tulner, adviseur bij P. Tulder Advies als deskundigen aan de zijde van de raad verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Overgangsrecht

2. [appellant], die eigenaar is van het aan de oostzijde van het exploitatieplangebied gelegen perceel kadastraal bekend sectie B, nr. 6064, kan zich niet verenigen met het exploitatieplan. Hij voert aan dat het bestemmingsplan dezelfde ruimtelijke ontwikkeling beoogt mogelijk te maken als het daarvoor geldende plan. Om die reden hadden gelet op artikel 9.1.20 van de Invoeringswet Wro (hierna: de Invoeringswet) de artikelen 6.12 tot en met 6.22 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) buiten toepassing moeten blijven en had dus geen exploitatieplan mogen worden vastgesteld. De thans aan zijn gronden toegekende bestemming "Bedrijf - 2" is volgens hem inhoudelijk gelijk aan de in het vorige bestemmingsplan toegekende bestemming "Bedrijfsdoeleinden BII". Hij bestrijdt de stelling van de raad dat het vastgestelde bestemmingsplan een hogere bouwhoogte van 16 m bij recht mogelijk maakt en ook voorziet in een minimaal groter bouwvlak. Hij betoogt dat in het vorige plan de mogelijkheid bestond om de bouwhoogte van 12 m tot 18 m te verruimen door middel van een vrijstelling. Ook de minimale afstand voor bouwen tot de perceelsgrens was in het vorige plan kleiner en er bestond een mogelijkheid om het bebouwingspercentage van 70% naar 80% te verhogen door middel van een vrijstelling. Per saldo

was daarom onder het vorige plan bebouwing van eenzelfde volume mogelijk. Tot slot wijst hij er op dat ten aanzien van de bestemming "Bedrijf - 1" de raad wel van mening is geweest dat eenzelfde bestemmingsregeling gold, terwijl ook voor die bestemming het vastgestelde bestemmingsplan minimale verschillen vertoont met het vorige plan.

2.1. De raad stelt dat niet alleen het systeem van het bestemmen anders is ten opzichte van het hiervoor geldende plan, maar dat ook de inhoud en de gebruiksmogelijkheden anders zijn wat betreft de bestemming "Bedrijf - 2". Zo gelden kleinere maximale oppervlaktes voor de bedrijfskavels dan onder het vorige plan en mag bij recht hoger worden gebouwd. Hij verwijst voor een opsomming van alle verschillen tussen de beide bestemmingsplannen naar een memo van VD2-Advies B.V. van 13 oktober 2013, die aan de nota van zienswijzen is gehecht. Uit die vergelijking blijkt dat het nieuwe bestemmingsplan meer mogelijkheden biedt dan het vorige bestemmingsplan. Om die reden diende een exploitatieplan te worden opgesteld. Over de gronden met de bestemming "Bedrijf 1" en de daarvoor geldende bestemming "Bedrijfsdoeleinden I" stelt de raad dat de verschillen tussen "Bedrijf 2" en "Bedrijfsdoeleinden - II" zich niet voordoen bij de bestemming "Bedrijf 1" en "Bedrijfsdoeleinden - II".

3. Ingevolge artikel 6.12, eerste lid, van de Wro, stelt de gemeenteraad een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, voor zover hier van belang, kan de gemeenteraad, in afwijking van het eerste lid, bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan begrepen gronden anderszins verzekerd is.

Ingevolge artikel 6.2.1, aanhef en onder b, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), zoals dat luidde ten tijde van de vaststelling van het exploitatieplan, wordt als bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de Wro aangewezen een bouwplan voor de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen.

Ingevolge artikel 9.1.20 van de Invoeringswet blijft de vaststelling van een exploitatieplan achterwege voor zover op grond van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 of 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een bouwvergunning had kunnen worden verleend voor een bouwplan dat na 1 juli 2008 is aangewezen krachtens artikel 6.12, eerste lid, van de Wro, en bij de herziening van dat bestemmingsplan na dat tijdstip geen andere bestemmingsregeling is vastgesteld.

4. In het hiervoor geldende bestemmingsplan "Bedrijventerrein Vorstengrafdonk", dat bij besluit van 15 september 2000 is vastgesteld, is aan het perceel van [appellant] de bestemming "Bedrijfsdoeleinden II - BII" toegekend.

In het vastgestelde bestemmingsplan is aan het perceel de bestemming "Bedrijf 2" toegekend.

5. De geschiedenis van de totstandkoming van artikel 9.1.20 van de Invoeringswet (Tweede Kamerstukken II 2008/2009, 31 750, nr. 8, blz. 5 en 6) vermeldt dat het niet redelijk is kosten voor onderzoek en planvorming te verhalen op al bestaande en gehandhaafde bouwtitels. Daarom is in de Invoeringswet een overgangsrechtelijke bepaling opgenomen, die de bestaande bouwtitels uitzondert van toepassing van het verplichte kostenverhaal via de artikelen 6.12 tot en met 6.22 van de Wro. Indien bouwmogelijkheden in een bestemmingsplan op grond van de Wro worden gewijzigd of uitgebreid, is wel het nieuwe regime van toepassing.

De Afdeling stelt vast, mede gelet op een vergelijkingslijst die in de nota van zienswijzen is opgenomen en waarin de ten opzichte van het vorige plan gewijzigde planologische mogelijkheden zijn weergegeven, dat het bestemmingsplan een gewijzigd planologisch regime met zich brengt ten opzichte van het hiervoor geldende plan. Zo is onder meer de minimale oppervlakte van het bouwperceel verkleind van 7.500 m² naar 5.000 m², is de bij recht toegestane bouwhoogte veruimd naar 16 m en is de afstand van gebouwen tot de zijdelingse perceelgrens gewijzigd van 3 naar 5 m. Verder kent het nieuwe bestemmingsplan andere vrijstellingsmogelijkheden ten opzichte van het hiervoor geldende plan en is bij recht een groenstrook mogelijk gemaakt. Voorts voorziet het vastgestelde bestemmingsplan niet langer in het bestemmen op hoofdlijnen en het verwijzen naar een stedenbouwkundig plan voor de landschappelijke inpassing, zoals neergelegd in artikel 3 van de voorschriften van het vorige plan.

Gelet op onder meer deze wijzigingen ten opzichte van het vorige plan heeft de raad zich, gezien ook de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 9.1.20 van de Invoeringswet, terecht op het standpunt gesteld dat een andere bestemmingsregeling is vastgesteld en dat artikel 9.1.20 van de Invoeringswet niet van toepassing is. De Afdeling stelt vast dat het bestemmingsplan voorziet in een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Bro en dat voor een deel van de gronden het kostenverhaal van de grondexploitatie niet anderszins verzekerd is. De raad diende daarom een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12 van de Wro vast te stellen. Het betoog faalt.

Regels

6. [appellant] kan zich niet verenigen met artikel 1, lid 1 van de regels van het exploitatieplan. Volgens hem is in deze regel de mogelijkheid tot verlening van een omgevingsvergunning onnodig beperkt tot alleen de gronden die op de ruimtegebruikkaart behorend bij het exploitatieplan zijn aangeduid als "Bedrijf - 2". Hij betoogt dat de bepaling geen doel dient en niets toevoegt aan hetgeen in het bestemmingsplan is geregeld.

6.1. Ingevolge artikel 6.13, tweede lid, onder a, van de Wro kan een exploitatieplan een kaart bevatten waarop het voorgenomen grondgebruik is aangegeven en de gronden welke de gemeente beoogt te verwerven.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de exploitatieplanregels is het verlenen van een omgevingsvergunning uitsluitend toegestaan binnen de gronden die zijn aangeduid als "Bedrijf - 2" op de ruimtegebruikkaart, bijlage 2.

Op de ruimtegebruikkaart zijn de gronden die in het bestemmingsplan de bestemming "Bedrijf - 2" hebben aangegeven als "Bedrijf -2" en de gronden met de bestemming "Groen" aangegeven als "Groen".

6.2. Over het betoog dat de bepaling geen doel dient, overweegt de Afdeling dat de raad, gelet op zijn regiefunctie bij de exploitatie van het gebied, in redelijkheid een weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning voor bouwen heeft kunnen opnemen in de regels van het exploitatieplan. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat artikel 1, eerste lid, van de exploitatieplanregels onevenredig bezwarend voor hem is.

De Afdeling stelt verder vast dat de locatie en de omvang van de gronden die op de ruimtegebruikkaart bij het exploitatieplan zijn aangegeven als "Bedrijf - 2" en "Groen" identiek zijn aan de locatie en omvang van de gronden met de bestemming "Bedrijf - 2" en "Groen" op de verbeelding van het bestemmingsplan. Op de gronden met de bestemming "Groen" zijn ingevolge artikel 7, lid 7.2.2., van de regels van het bestemmingsplan bouwwerken toegestaan die omgevingsvergunningplichtig zouden kunnen zijn, zoals bouwwerken ten behoeve van energieopwekking van 30 m hoog. Nu artikel 1, eerste lid, van de regels van het exploitatieplan bepaalt dat alleen een omgevingsvergunning is toegestaan binnen de gronden die de bestemming "Bedrijf - 2" hebben, zijn ingevolge het exploitatieplan geen vergunningplichtige bouwwerken toegestaan binnen de gronden met de bestemming "Groen". De raad heeft ter zitting verklaard dat niet bedoeld is om het exploitatieplan en het bestemmingsplan op dit punt niet met elkaar in overeenstemming te laten zijn. De Afdeling stelt echter vast, dat zij dat niet zijn. Gelet hierop is het bestreden besluit in zoverre in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel voorbereid en genomen.

Het betoog slaagt.

7. [appellant] betoogt dat geen noodzaak bestaat om in artikel 2 van de exploitatieplanregels regels voor het bouwrijp maken op te nemen. Verder betoogt hij dat de eisen onduidelijk zijn. Zo zijn in artikel 2, eerste lid, onder a en b, van de regels geen eisen aan het slopen van opstallen en het verwijderen van obstakels gesteld.

Verder betoogt hij dat onder c ten onrechte regels over de sanering van de gronden zijn gesteld. Volgens [appellant] is dit voorschrift, als dit beoogt zeker te stellen dat de gronden gesaneerd zijn, in strijd met de voorschriften die de Woningwet op dat punt stelt. Verder is de bepaling in strijd met de rechtszekerheid, omdat niet duidelijk is welke mate van restverontreiniging is toegelaten. Verder is het in strijd met het uitgangspunt van "werk met werk" als eerst een sanering moet zijn voltooid, voordat een omgevingsvergunning voor bouwen kan worden verleend.

Onder d is volgens [appellant] ten onrechte bepaald dat slechts een vergunning kan worden verleend als het gehele exploitatiegebied op peil is gebracht. Deze bepaling brengt een onnodige wederzijdse afhankelijkheid van grondeigenaren met zich. Verder geeft bijlage 7, waarnaar in het artikel wordt verwezen, geen eisen ten aanzien van het op peil brengen en egaliseren en is onduidelijk wat de bijbehorende documenten zijn waarnaar wordt verwezen en welke functie een beeldkwaliteitsplan heeft bij het bouwrijp maken.

7.1. De raad heeft gesteld dat voor het stellen van eisen omtrent de sloop zelf voor de exploitatie van de grond bezien geen behoefte of noodzaak bestaat. Ook voor het verwijderen van obstakels is volgens hem geen nadere concretisering nodig van de wijze waarop dit moet gebeuren. Het enige doel van de bepaling is het kunnen realiseren van de functies die op grond van het bestemmingsplan en het exploitatieplan gelden en het scheppen van uniformiteit voor alle percelen binnen het exploitatiegebied. Volgens de raad geldt hetzelfde voor de bepaling omtrent sanering. Hij stelt dat de regel bedoeld is om te voorkomen dat een omgevingsvergunning voor bouwen wordt verleend terwijl later blijkt dat de gronden niet voor bebouwing geschikt kunnen worden gemaakt.

7.2. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de exploitatieplanregels behoren tot het bouwrijp maken van de gronden met de bestemming "Bedrijf - 2" de volgende werken en werkzaamheden:

a. het slopen van bestaande opstallen

b. het verwijderen van bovengrondse en ondergrondse obstakels, funderingen, kabels en leidingen en explosieven, in zodanige mate en op zodanige wijze dat de desbetreffende grond geschikt is voor de beoogde bebouwing c.q. inrichting;

c. het exploitatiegebied saneren, in die zin dat zich op of in de bodem geen stoffen bevinden in concentraties die de eisen van het ter zake bevoegde gezag voor de beoogde bebouwing c.q. inrichting overschrijden;

d. het op peil brengen en egaliseren van het exploitatiegebied, met dien verstande dat het peil van de gronden binnen het exploitatiegebied dient te liggen op -30 cm van de benedenkant van de weg;

een en ander zoals is vastgelegd in het gestelde in bijlage 7 en bijbehorende notitie "Omgaan met hemelwater voor bedrijventerrein Vorstengrafdonk Oss d.d. 19 mei 2011".

Ingevolge het tweede lid is het verboden een omgevingsvergunning te verlenen voor gronden die niet voldoen aan het gestelde in dit artikel.

7.3. Ingevolge artikel 6.13, tweede lid, onder b, van de Wro kan een exploitatieplan eisen bevatten voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied.

7.4. Ingevolge artikel 6.2c, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) treedt, onverminderd artikel 6.1, een omgevingsvergunning met betrekking tot een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, indien het te bouwen bouwwerk een bouwwerk betreft als bedoeld in artikel 8, derde lid, van de Woningwet en het bevoegd gezag op basis van het onderzoeksrapport, bedoeld in artikel 8, vierde lid, onderdeel c, van die wet, dan wel uit anderen hoofde een redelijk vermoeden heeft dat ter plaatse van het bouwwerk sprake is van een vóór 1 januari 1987 ontstaan geval van ernstige verontreiniging als bedoeld in de Wet bodembescherming, niet eerder in werking dan nadat:

a. op grond van artikel 29, eerste lid, in samenhang met artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming is vastgesteld dat geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging ten aanzien waarvan spoedige sanering noodzakelijk is en het desbetreffende besluit in werking is getreden,

b. op grond van artikel 39, tweede lid, van de Wet bodembescherming met het saneringsplan, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, is ingestemd en het desbetreffende besluit in werking is getreden, of

c. een melding van een voornemen tot sanering als bedoeld in artikel 39b, derde lid, van de Wet bodembescherming is gedaan en de bij of krachtens het vierde lid van dat artikel gestelde termijn is verstreken.

7.5. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de in artikel 2, eerste lid, van de exploitatieplanregels opgenomen eisen aan te merken als eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, onder b, van de Wro. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat artikel 2, eerste lid, onder a en b, van de exploitatieplanregels onduidelijk of onevenredig bezwarend voor hem zijn.

Wat het bepaalde onder c betreft begrijpt de Afdeling de verwijzing van [appellant] naar de Woningwet in dit verband zo, dat de bepaling naar zijn oordeel in strijd met artikel 6.2c van de Wabo kan komen. Het bepaalde in artikel 2, eerste lid, onder c, stelt echter, zo stelt de Afdeling vast, geen afzonderlijke eisen aan de bodemgesteldheid. Uit de planregel vloeit enkel voort, hetgeen door de raad op de zitting is beaamd, dat met de woorden "in die zin" en "de eisen van het ter zake bevoegd gezag" is bedoeld dat moet worden voldaan aan de op het moment van het bouwrijp maken geldende regelgeving, waaronder de voornoemde bepaling uit de Wabo en niet meer dan dat. Naast de saneringsplicht die op grond van wettelijke regelgeving zou gelden, geldt op grond van de planregel geen aanvullende saneringsplicht. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling voorts geen grond voor het oordeel dat de raad, gezien zijn regiefunctie in het kader van de grondexploitatie, niet in redelijkheid deze bepaling in de exploitatieplanregels heeft kunnen opnemen. De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd voorts geen grond voor het oordeel dat de bepaling in strijd is met de rechtszekerheid. Hoewel artikel 6.2c van de Wabo met zich kan brengen dat de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning wordt uitgesteld, terwijl artikel 2, tweede lid, in samenhang met het eerste lid, onder c, van de exploitatieplanregels met zich kan brengen dat in het geheel geen vergunning wordt verleend, heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat artikel 2, tweede lid, in samenhang met het eerste lid, onder c, om die reden voor hem onevenredig bezwarend zou zijn. Het betoog faalt.

Over het bepaalde onder d overweegt de Afdeling dat van de gronden binnen het exploitatieplangebied alleen de gemeente en [appellant] eigenaar zijn. Niet bestreden is dat de gemeente haar gronden reeds bouwrijp heeft gemaakt. Het verlenen van een omgevingsvergunning is derhalve alleen afhankelijk van het egaliseren en op peil brengen van de gronden van [appellant]. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de bepaling onevenredige gevolgen voor [appellant] met zich brengt. Voorts overweegt de Afdeling dat in bijlage 7 weliswaar geen eisen over het op peil brengen van de gronden bevat, maar dat deze eisen wel rechtstreeks voortvloeien uit het bepaalde in artikel 2, eerste lid, onder d, zodat niet onduidelijk is wat het op peil brengen van gronden omvat.

Voor het oordeel dat onduidelijk is naar welke documenten artikel 2, eerste lid, verwijst, ziet de Afdeling evenmin grond. In bijlage 7 behorende bij het exploitatieplan is immers de notitie waarnaar wordt verwezen opgenomen. In artikel 2 wordt niet verwezen naar een beeldkwaliteitsplan. Het betoog dat de functie van een dergelijk plan niet duidelijk is in het kader van het bouwrijp maken van de gronden kan om die reden reeds niet slagen.

Het betoog faalt.

8. [appellant] keert zich tegen artikel 3 van de exploitatieplanregels. Hierin is bepaald dat een omgevingsvergunning slechts kan worden verleend nadat een grondwal met groenvoorziening en een afscheiding feitelijk zijn gerealiseerd. De realisatie van die werken is in handen van de gemeente en dient ook volledig op gemeentegronden plaats te vinden. Volgens [appellant] brengt dit met zich dat hij geheel afhankelijk is van de bereidheid van de gemeente om die werken uit te voeren en bevoordeelt de raad zichzelf hiermee. Volgens [appellant] is dit in strijd met de jurisprudentie van de Afdeling, onder meer de uitspraak van 9 februari 2011, in zaak nr. 200904489/1/R1, die inhoudt dat de beleidsvrijheid die de raad heeft bij het opnemen van een faseringsregeling in een exploitatieplan niet zover strekt dat de raad een fasering opneemt enkel vanuit het oogpunt om zichzelf te bevoordelen ten opzichte van andere partijen bij de ontwikkeling van het exploitatiegebied.

Verder voert [appellant] aan dat artikel 3 verwijst naar bijlage 8 van de planregels, maar dat niet duidelijk is vermeld wat precies moeten worden aangelegd. Zo komen de in artikel 3 genoemde grondwal en keermuur niet voor op de situatietekening in bijlage 8.

8.1. De raad stelt dat de koppeling die is opgenomen in artikel 3 van de exploitatieplanregels voorziet in een grondwal met bijbehorende groenvoorziening en een afscheidingsmuur. Deze moet

zijn voltooid voordat een omgevingsvergunning voor het bouwen op de gronden met een bedrijfsbestemming kan worden verleend. De raad stelt dat [appellant] inderdaad van de gemeente afhankelijk is voor de aanleg van de wal en de muur, nu beide voorzieningen op gemeentegronden zullen worden opgericht, maar dat de raad het voornemen heeft om de werken in een vroeg stadium te realiseren, vanwege het belang bij een vroegtijdige visuele scheiding tussen het bedrijventerrein en de omgeving en omdat evenmin omgevingsvergunningen voor bebouwing op de gronden van de gemeente kunnen worden verleend zonder de wal en de muur.

8.2. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de exploitatieplanregels kan een omgevingsvergunning niet worden verleend voordat de grondwal met bijbehorende groenvoorziening en de afscheiding van het bedrijventerrein (keermuur met hekwerk), welke beide werken aangegeven zijn op de tekening "Overzicht uit te voeren werk t.b.v. Exploitatieplan", opgenomen in bijlage 8, feitelijk zijn gerealiseerd.

Ingevolge het tweede lid is het verboden een omgevingsvergunning te verlenen in strijd met het gesteld in dit artikel.

8.3. De raad heeft kennelijk de bedrijfsbestemming van de gronden binnen het exploitatieplan slechts ruimtelijk aanvaardbaar geacht indien een landschappelijke inpassing van de op die gronden voorziene bebouwing is gewaarborgd door een grondwal met bomen en een keerwand met hekwerk. De raad heeft daarom terecht verzekerd dat niet eerder dan dat de in artikel 3 van de exploitatieplanregels genoemde voorzieningen zijn gerealiseerd, een omgevingsvergunning voor bouwen kan worden verleend. Artikel 3, eerste lid, van de exploitatieplanregels geldt voor zowel de gemeente als eigenaar van de gronden als [appellant]. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de raad de gemeente met deze regeling bevoordeelt.

Voorts is op de overzichtstekening in bijlage 8 van het exploitatieplan aangegeven waar de keerwand inclusief hekwerk en de grondwal inclusief bomen moeten komen. Het betoog van [appellant] mist in zoverre feitelijke grondslag. Het betoog faalt.

Exploitatieopzet

Kosten voor bodemsanering

9. [appellant] betoogt dat de raad in strijd met artikel 6.13 van de Wro de kosten van de sanering van een voormalige woonwagenlocatie in het exploitatieplan heeft opgenomen. Volgens hem waren de kosten voor de sanering ook gemaakt indien de ontwikkeling van het gebied niet had plaatsgevonden. Hij wijst er op dat pas ruim na het besluit tot sluiting van het woonwagenkamp een ruimtelijk ontwikkelingsplan is opgesteld dat de ontwikkeling van het gebied beschrijft. Volgens [appellant] zou het in rekening brengen van de saneringskosten alleen kunnen als de gronden ongesaneerd en tegen een lage inbrengwaarde in de exploitatieopzet zou zijn opgenomen.

9.1. De raad heeft gesteld dat tot medio jaren '90 een woonwagenkamp aanwezig is geweest op een deel van de gronden van het beoogde bedrijventerrein Vorstengrafdonk. De raad wenste deze gronden aan te wenden voor een bedrijventerrein en heeft hieraan gevolg gegeven door de woonwagenlocatie te beëindigen. De gronden van de woonwagenlocatie waren al onderdeel van de locatie Vorstengrafdonk, waarvan in het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Oss 1996 - 2015, dat op 31 januari 1997 is vastgesteld, al was aangegeven dat op deze locatie een bedrijventerrein zou worden ontwikkeld. Voordat de locatie kon worden aangewend voor een bedrijventerrein, diende een bodemsanering plaats te vinden. De sanering is begonnen in 1998 en heeft tot 2002 geduurd. Tijdens die sanering is, bij besluit van 15 september 2000 ook het hiervoor geldende bestemmingsplan "Vorstengrafdonk" vastgesteld.

9.2. Ingevolge artikel 6.13, eerste lid, onder c, van de Wro, bevat een exploitatieplan een exploitatieopzet, bestaande uit:

(...)

Zo een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie (...).

Ingevolge artikel 6.2.4, onder b, van het Bro, worden tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet gerekend de ramingen de kosten van, onder meer, bodemsanering.

Ingevolge artikel 6.13, zesde lid, van de Wro worden kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.

9.3. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 2 mei 2012 in zaak nr. 201105416/1/T1/R4 heeft overwogen houdt het criterium toerekenbaarheid in dat tussen de kosten in verband met werken, werkzaamheden, maatregelen en voorzieningen en de ontwikkelingen waarop het exploitatieplan betrekking heeft, een causaal verband moet bestaan.

9.4. In het document "Detailuitwerkingen ramingen kosten exploitatieopzet" dat als bijlage 8 bij het exploitatieplan is gevoegd, is een omschrijving gegeven van de bodem- en grondwatersaneringswerkzaamheden. Vermeld is dat tussen 2003 en 2005 een sanering heeft plaatsgevonden en dat de totale kosten daarvan € 3.143.107,- bedroegen. De gemeente heeft bijdragen ontvangen van het ISV en het Woonwagenschap van in totaal € 546.382,- waardoor het netto-aandeel van de gemeente in de sanering € 2.773.142,- is.

De Afdeling acht het, gezien hetgeen in het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Oss 1996 - 2015 is vermeld over de ontwikkeling van Vorstengrafdonk als bedrijventerrein, aannemelijk dat zonder de

bodemsanering van de gronden waarop het woonwagenkamp stond, het bedrijventerrein niet kan worden aangelegd en dat tussen de bodemsanering en het aanleggen van het bedrijventerrein in die zin een causaal verband bestaat. Dat het Woonwagenschap en het ISV voor een deel hebben bijgedragen aan de totale saneringskosten en het enkele feit dat de sanering in 2002 is afgerond, betekent niet dat de kosten van de sanering geen verband houden met het aanleggen van het bedrijventerrein. Gelet hierop zijn de bodemsaneringskosten met het oog op het aan te leggen bedrijventerrein als een aan het plan toerekenbare kostenpost te beschouwen. Gezien het voorgaande bestaan evenmin aanknopingspunten voor het oordeel dat de saneringskosten alleen kunnen worden opgenomen als de gronden als ongesaneerd en tegen een lagere inbrengwaarde in de exploitatieopzet zouden zijn ingebracht. Het betoog faalt.

Kosten voor opwaardering N329

10. [appellant] betoogt dat de totale kosten voor de opwaardering van de N329, die ongeveer 30 miljoen euro bedraagt, niet zijn gemotiveerd. Volgens hem wordt 60% van de totale kosten van de opwaardering toegerekend aan drie bedrijventerrein en daarvan 70% aan Vorstengrafdonk. Hij wijst er op dat de Afdeling, in haar uitspraak van 26 november 2014, in zaak nr. 201306719/1/R3 een dergelijke ongemotiveerde schatting niet heeft geaccepteerd. Volgens [appellant] wordt ook voorbij gegaan aan het gebruik van de weg voor bestaande verkeersstromen. Hiervan zijn geen tellingen bekend. Wat betreft de verdeling van de kosten over de verschillende bedrijventerreinen heeft de raad volgens hem ten onrechte een toerekening op basis van de opbrengstpotentie gemaakt. Dit is niet te scharen onder evenredigheid, profijt of toerekenbaarheid. Hij stelt dat de uitkomst dit illustreert, omdat Vorstengrafdonk slechts van 250 m van de 6 km lange weg profijt heeft, terwijl 42% van de kosten aan de gehele weg worden toegerekend aan Vorstengrafdonk. Tot slot betoogt [appellant] dat voor de functietoedeling voor de bedrijventerreinen is gerekend met woningequivalenten, maar dat niet duidelijk is wat daarmee is bedoeld.

10.1. De raad stelt dat bij de toerekening van de kosten in het exploitatieplan is vastgesteld dat ook het bedrijventerrein Vorstengrafdonk profijt heeft van de reconstructie van de N329. Hij wijst er op dat in een op 26 april 2010 met de provincie gesloten overeenkomst over de reconstructie van de N329 als uitgangspunt is vermeld dat de N329 van groot belang is voor de ontsluiting van de bedrijventerrein aan de oost- en westzijde van de N329. De functie van de ontsluiting van de bedrijventerreinen is volgens de raad gezien dit belang op een aandeel van 60% gewaardeerd.

10.2. Ingevolge artikel 6.18, eerste lid, van de Wro worden ten behoeve van het bepalen van de exploitatiebijdrage uitgiftecategorieën vastgesteld.

Ingevolge het tweede lid, wordt per onderscheiden categorie een basiseenheid vastgesteld in een hoeveelheid vierkante meters grondoppervlakte, een hoeveelheid vierkante meter vloeroppervlakte of een andere hiermee vergelijkbare maatstaf.

10.3. Zoals de Afdeling in de bovengenoemde uitspraak van 26 november 2014 heeft overwogen dienen, als meer gebieden profijt hebben van een voorziening, de kosten naar evenredigheid te worden verdeeld. Naarmate een exploitatiegebied minder profijt heeft van een voorziening, draagt dit minder bij aan de kosten. In de exploitatieopzet is voor de opwaardering van de N329 een percentage van 60 toegerekend aan de drie bedrijventerrein die deze weg ontsluit. De raad heeft voor de bepaling van dat percentage geen onderzoek gedaan naar aantallen verkeersbewegingen die de bedrijventerreinen naar verwachting zullen genereren. Het percentage is uitsluitend gebaseerd op de in de overeenkomst met de provincie vermelde stelling dat de reconstructie van de weg van groot belang is. Nog daargelaten de waarde die in dit verband kan worden gehecht aan de overeenkomst tussen de raad en de provincie, is de Afdeling van oordeel dat de raad hiermee de evenredigheid van de toerekening van de kosten van de opwaardering aan het exploitatiegebied niet inzichtelijk heeft gemaakt. Het betoog slaagt in zoverre.

Over de woningequivalenten heeft de raad gesteld dat hiermee is gerekend om de productie van woningen en bedrijventerrein bij elkaar op te kunnen tellen. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat voor het bepalen van de uitgiftecategorieën geen gebruik heeft kunnen maken van de maatstaf van woningequivalenten of dat die woningequivalenten op onjuiste wijze zijn bepaald. Het betoog faalt in zoverre.

Plankosten

11. [appellant] betoogt dat de plankosten irreëel hoog zijn geraamd. Hij wijst er op dat een post "Civiele en Cultuurtechniek" is geraamd in de plankostenscan van € 0,5 miljoen en dat het gaat om kosten die geraamd zijn ter voorbereiding van civiele werkzaamheden in het exploitatiegebied. De werkzaamheden zelf worden echter op nog slechts € 1,1 miljoen geraamd. Volgens hem betekent dit dat de plankosten onzorgvuldig zijn geraamd. Verder voert hij aan dat plankosten worden berekend over al gerealiseerde werken en worden apparaatskosten die onder de vigeur van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) zijn gemaakt, doorgeschoven onder de Wro. Hij wijst er op dat slechts gemaakte kosten tot vier jaar voor de vaststelling van het plan bij de exploitatie mogen worden betrokken.

11.1. Ingevolge artikel 6.2.4 van het Bro worden, voor zover van belang, tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de Wro, gerekend de ramingen van:

g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;

h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatieplangebied;

i. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;

j. de kosten van andere door het gemeentelijke apparaat in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen werken, maatregelen en werkzaamheden.

Ingevolge artikel 6.2.6 van het Bro kunnen met betrekking tot de kostensoorten, bedoeld in artikel 6.2.4, onder g tot en met j, bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de hoogte en de begrenzing van de via het exploitatieplan verhaalbare kosten. Bij deze regels kan een onderscheid worden gemaakt naar type locatie en de aard en omvang van een project.

11.2. In bijlage 8 van het exploitatieplan zijn de resultaten van de plankostenscan opgenomen. Voor de post "Civiele en cultuur techniek", bestaande uit planontwikkeling en voorbereiding, toezicht en directievoering, is een bedrag berekend van € 545.363,-. De plankostenscan is gebaseerd op het document "Regeling plankosten exploitatieplan een stap dichterbij", die op 18 januari 2010 als concept is gepubliceerd. De uitkomsten van de scan geven een forfaitair bedrag aan van de raming van de plankosten. In de plantoelichting is vermeld dat in het rekenmodel van de regeling een bedrag is ingevuld van € 2.608.000 wegens kosten van het bouwrijp maken en het inrichten van de openbare ruimte. Tot dit bedrag is gekomen nadat van de totale kosten de kosten in verband met de ophoging van uitteefbare kavels, het gemeentelijk aandeel voor de opwaardering van de N329 en de saneringskosten tot en met 2005 zijn afgetrokken. De genoemde kostenpost van € 545.363,- hangt samen met deze kosten voor het bouwrijp maken. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad een onjuist bedrag heeft ingevuld in de plankostenscan voor de te verwachten kosten voor het bouw- en woonrijp maken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 13 februari 2013, in zaak nr. 201102186/1/R1, kunnen op grond van de plankostenscan kosten afhankelijk van de aard, het type en de complexiteit van het project tot vier jaar voor de vaststelling van het plan bij de exploitatie worden betrokken. [appellant] heeft niet inzichtelijk gemaakt of, en zo ja in welke mate apparaatskosten zijn berekend die meer dan vier jaar voor het vaststellen van het exploitatieplan zijn gemaakt. Verder heeft [appellant] niet inzichtelijk gemaakt waarop het door hem genoemde bedrag van € 1,1 miljoen is gebaseerd. Voorts heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat het berekende bedrag aan plankosten in dit geval onredelijk hoog is. De Afdeling ziet daarom in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad de plankosten onzorgvuldig heeft geraamd. Het betoog faalt.

Inbrengwaarde en zichtlocatie

12. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte bij de taxatie van zijn gronden er aan voorbij is gegaan dat zijn gronden als zichtlocatie hebben te gelden, zodat hier een hogere inbrengwaarde aan had moeten worden toegekend.

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de omstandigheid dat aan de gronden reeds een bedrijfsbestemming was gegeven in het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Vorstengrafdonk", niet met zich brengt dat die gronden zich onttrekken aan de omslag van lasten en baten als bedoeld in artikel 40d van de onteigeningswet. Volgens de raad dient, bij het vaststellen van welke gronden als zichtlocatie zijn te beschouwen, te worden uitgegaan van het nieuwe bestemmingsplan en exploitatieplan en de daarin vervatte regeling voor de gronden.

12.2. Ingevolge artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onder c, sub 1, van de Wro bevat een exploitatieplan een exploitatieopzet bestaande uit voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden (...).

Ingevolge sub 3 omvat een exploitatieopzet onder meer de peildatum van de onder 1 genoemde raming.

Ingevolge het vijfde lid, wordt, indien geen sprake is van onteigening, de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet.

Ingevolge artikel 40b, eerste lid, van de onteigeningswet wordt de werkelijke waarde van de onteigende zaak, niet de denkbeeldige, die de zaak uitsluitend voor de persoon van de rechthebbende heeft, vergoed.

Ingevolge het tweede lid wordt bij het bepalen van de werkelijke waarde uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper.

Ingevolge artikel 40d wordt bij het bepalen van de prijs van een onroerende zaak rekening gehouden:

a. met ter plaatse geldende voorschriften en gebruiken betreffende lasten en baten, welke uit de exploitatie van de zaak of van een complex, waarvan zij deel uitmaakt, naar verwachting zullen voortvloeien en betreffende de omslag daarvan, voor zover een redelijk handelend verkoper en koper hiermee rekening plegen te houden;

b. met alle bestemmingen die gelden voor zaken, die deel uitmaken van het complex, in dier voege dat elke bestemming van een zaak de waardering van alle zaken binnen het complex beïnvloedt.

Ingevolge het tweede lid wordt onder een complex verstaan de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken.

12.3. Tussen partijen is niet in geschil dat ten tijde van het hiervoor geldende plan de gronden van [appellant] als een zichtlocatie konden worden aangemerkt omdat deze gronden naast de N329 liggen. Onder meer als gevolg van de landschappelijke inpassing die in het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Vorstengrafdonk - Oss - 2013" en het exploitatieplan is voorzien, kunnen deze gronden niet langer als een zichtlocatie worden aangemerkt.

Anders dan [appellant] aan zijn betoog ten grondslag legt, dient voor de raming van de inbrengwaarde de datum van het vaststellen van het bestemmingsplan en het exploitatieplan te worden aangehouden, omdat het bij de bepaling van de inbrengwaarde in beginsel gaat om de waarde die de gronden in het exploitatieplan hebben op het tijdstip van de vaststelling van dat plan tegelijkertijd met het bestemmingsplan. Om die reden is het vorige planologische regime en het eventuele waardevermeerderend effect hiervan niet relevant. Slechts de feitelijk bestaande situatie kan bij de bepaling van de inbrengwaarde worden betrokken en in zoverre is de voorgaande bestemming voor zover gerealiseerd wel van belang. De omstandigheid dat een taxatie plaatsvindt op het moment dat het bestemmingsplan en het exploitatieplan nog niet in werking zijn getreden, doet daar niet aan af. Het bovenstaande betekent dat in dit geval niet van belang is dat ten tijde van het hiervoor geldende plan de gronden van [appellant] voor een deel een zichtlocatie waren en hierdoor een hogere waarde hadden. De taxateur heeft terecht bij het ramen van de inbrengwaarde van de gronden met die omstandigheid geen rekening gehouden en is terecht van de waarde van de gronden onder het nieuwe bestemmingsplan uitgegaan zonder deze gronden als zichtlocatie aan te merken. Of het vervallen van de zichtlocatie en de daarmee gepaard gaande waardevermindering van zijn gronden betekent dat [appellant] aanspraak heeft op een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 6.1 van de Wro, kan in deze procedure niet aan de orde komen. Het betoog faalt.

13. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling gelet op hetgeen onder 6.2 is overwogen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, wat betreft artikel 1, eerste lid, van de exploitatieplanregels is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Voorts is het besluit in strijd met het vereiste van een deugdelijke motivering als neergelegd in artikel 3:46 van de Awb vanwege hetgeen onder 10.3 is overwogen. Het beroep is gegrond.

14. In het belang bij een spoedige beslechting van het geschil bestaat aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van hetgeen onder 6.2 is overwogen een regeling in het exploitatieplan op te nemen die het mogelijk maakt dat een omgevingsvergunning kan worden verleend voor de binnen de bestemming "Groen" mogelijk gemaakte bouwwerken dan wel een andere andere planregeling vast te stellen. Voorts dient de raad met inachtneming van hetgeen onder 10.3 is overwogen inzichtelijk te maken in hoeverre de kosten voor de opwaardering van de N329 kunnen worden toegerekend aan het exploitatieplan en indien daartoe aanleiding bestaat het exploitatieplan naar aanleiding hiervan gewijzigd vast te stellen zonder toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb.

15. Hoewel tussen een bestemmingsplan en een gelijktijdig vastgesteld exploitatieplan een samenhang bestaat, bestaat geen aanleiding wegens de bestuurlijke lus in het kader van het exploitatieplan het bestemmingsplan bij wijze van voorlopige voorziening te schorsen. Hiertoe overweegt de Afdeling dat ingevolge artikel 3.5 van de Wabo in samenhang bezien met artikel 2.1, eerste lid, onder a en b, van de Wabo, een aanhoudingsverplichting geldt wat betreft het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen en aanleggen ten behoeve van een activiteit waarop een exploitatieplan van toepassing is, indien er geen grond is de vergunning te weigeren en het exploitatieplan, dat voor de in de aanvraag begrepen grond is vastgesteld, nog niet onherroepelijk is. Nu als gevolg van deze tussenuitspraak het exploitatieplan nog niet onherroepelijk is, is de aanhoudingsplicht op grond van artikel 3.5 van de Wabo van toepassing.

Het college van burgemeester en wethouders kan, zo overweegt de Afdeling voorts ter voorlichting van partijen, op grond van artikel 3.5, derde lid, van de Wabo de aanhoudingsplicht doorbreken en een omgevingsvergunning verlenen, maar deze mogelijkheid om de omgevingsvergunning voor bouwen te verlenen bestaat alleen als het kostenverhaal is verzekerd.

16. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Oss op:

- om binnen twintig weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen:
- het besluit in zoverre te wijzigen door een regeling in het exploitatieplan op te nemen die het mogelijk maakt dat een omgevingsvergunning kan worden verleend voor de binnen de bestemming "Groen" mogelijk gemaakte bouwwerken dan wel een andere andere planregeling vast te stellen,
- inzichtelijk te maken in hoeverre de kosten voor de opwaardering van de N329 kunnen worden toegerekend aan het exploitatieplan en zo nodig het exploitatieplan gewijzigd vast te stellen, en
- het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. P.J.J. van Buuren en drs. W.J. Deetman, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Polak w.g. Van Helvoort
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 april 2015

361.