



SAOZ

ADVISEUR IN ONROERENDE ZAKEN

IN10.05622



Gemeente Beuningen
T.a.v. mevrouw M.J.M.H. Willems,
Medewerkster Grondzaken
Postbus 14
6640 AA BEUNINGEN (GLD)

Rotterdam, 24 november 2010
Opdracht: 3031160
Adviseur: de heer mr. drs. C.M.L. van der Lee
Telefoon: 010-4693804
E-mail: k.v.d.lee@saoz.nl
Onderwerp: risicoanalyse planschade

Geachte mevrouw Willems,

Ter voldoening aan uw verzoek, zenden wij u bijgaand de door ons samengestelde herziene risicoanalyse planschade met betrekking tot het project "Bestemmingsplan Buitengebied Beuningen".

Wij verzoeken u het u op 26 juni 2010 toegezonden exemplaar te vernietigen.

Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken,


mr. J. Brandwijk

Directeur

Bijlagen: herzien advies in tweevoud.

STICHTING ADVIESBUREAU ONROERENDE ZAKEN

KRUISPLEIN 25 • 3014 DB ROTTERDAM • POSTBUS 29196 • 3001 GD ROTTERDAM • T 010 - 469 3899

F 010 - 413 6768 • INFO@SAOZ.NL • WWW.SAOZ.NL • ING 508019 • BTW NL002767661B01 • KVK 41126679

PLANSCHADE • RISICOANALYSE • NADEELCOMPENSATIE • TAXATIE • GRONDVERWERVING • ONTEIGENING • MILIEUSCHADE • GRONDBELEID



SAOZ

ADVISEUR IN ONROERENDE ZAKEN

RISICOANALYSE PLANSCHADE

met betrekking tot het project "actualisering bestemmingsplan Buitengebied", gemeente Beuningen.

CONCLUSIE

Door de planologische mutatie, zoals hiervoor omschreven, zal naar verwachting schade kunnen optreden die, op basis van artikel 6.1 Wro, voor tegemoetkoming in aanmerking kan komen. Wezenlijke aandachtspunten betreffen de beschermingsregeling van archeologische waarden en de aanpassing van de maatvoering van agrarische bouwpercelen en glastuinbouwbedrijven. Ten aanzien van laatstgenoemde maatregelen is het planschaderisico klein in verband met het aspect "passieve risicoaanvaarding".

Opdrachtnummer: 3031160
Datum: november 2010
Behandelend adviseur: mr. drs. C.M.L. van der Lee

STICHTING ADVIESBUREAU ONROERENDE ZAKEN

KRUISPLEIN 25 • 3014 DB ROTTERDAM • POSTBUS 29196 • 3001 GD ROTTERDAM • T 010 - 469 3899
F 010 - 413 6768 • INFO@SAOZ.NL • WWW.SAOZ.NL • ING 508019 • BTW NL002767661B01 • KVK 41126679



INHOUDSOPGAVE

1	UITGANGSPUNTEN	1
1.1	Opdracht	1
1.2	Gesprek	1
1.3	Opzet en reikwijdte van dit advies	1
1.4	Conceptadvies	2
1.5	Ontvangen stukken	2
1.6	Het plangebied	2
1.7	De vigerende planologie.....	3
1.8	De ontwikkeling.....	5
1.9	Overige relevante informatie	8
2	ALGEMENE OVERWEGINGEN	9
2.1	Wet ruimtelijke ordening.....	9
2.2	Invoeringswet wet ruimtelijke ordening (IWro).....	10
2.3	Relevante kaders	10
3	BEOORDELING	11
3.1	Algemeen.....	11
3.2	Beoordeling van de onderwerpen van het onderzoek.....	11
3.3	Mogelijkheden tot beperking van het planschaderisico.....	29
4	VERGOEDBAARHEID	31
4.1	Algemeen.....	31
4.2	Beoordeling op hoofdlijnen.....	32
5	CONCLUSIE.....	35

1 UITGANGSPUNTEN

1.1 Opdracht

Bij brief van 19 maart 2010 heeft de gemeente Beuningen, nader te noemen: "opdrachtgever", de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken te Rotterdam, hierna afgekort tot SAOZ, gevraagd een risicoanalyse planschade uit te brengen met betrekking tot het project "actualisering bestemmingsplan Buitengebied". Het project bestaat uit de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente Beuningen.

1.2 Gesprek

Op 30 maart 2010 heeft deskundige, mr. drs. C.M.L. van der Lee, adjunct-directeur van de SAOZ, het dossier aan de hand van de beschikbare gegevens besproken met de heer N. Arts en mevrouw M. Willems namens opdrachtgever. Nadien heeft, naar aanleiding van een in eerste instantie uitgebracht advies, op 17 november 2010 overleg plaatsgevonden met meerdere vertegenwoordigers van de gemeente. Laatstgenoemd overleg heeft geresulteerd in dit aangevulde advies.

1.3 Opzet en reikwijdte van dit advies

Blijkens de opdracht, de daarop gebaseerde offerte en gegeven mondelinge toelichting dient het advies inzichtelijk te maken wat de mogelijke planschadeconsequenties van de planologische wijzigingen zijn ten aanzien van een achttal specifiek geselecteerde onderwerpen:

- beschermingsregeling archeologische waarden;
- risicoaanvaarding bij onderbenutting;
- wijzigingen regime agrarische bedrijven;
- wijzigingen regime glastuinbouwbedrijven;
- ruimtelijke Verordening provincie Gelderland;
- wijzigingen regime niet-agrarische bedrijfsfuncties;
- wijzigingen regime burgerwoningen;
- energie.

Deze onderwerpen worden verderop in dit advies nog nader uitgewerkt.

1.4 Conceptadvies

Conform onze gebruikelijke werkwijze bij het uitbrengen van risicoanalyses hebben wij op 1 juni 2010 aan opdrachtgever een conceptadvies gestuurd ter beoordeling van de in het conceptadvies verwerkte gegevens. Zijdens opdrachtgever is gereageerd op het conceptadvies op 10 juni 2010; voorts is nadien eveneens op het in eerste aanleg uitgebrachte definitieve advies gereageerd. De door opdrachtgever gemaakte opmerkingen zijn verwerkt in dit aangevulde definitieve advies.

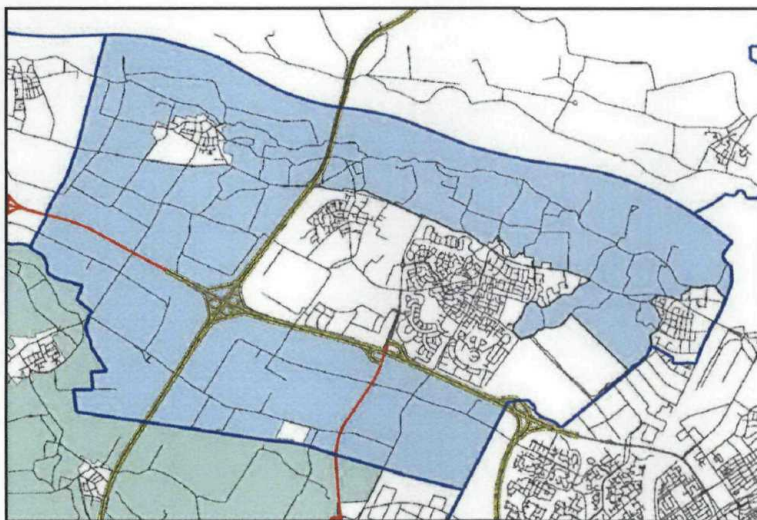
1.5 Ontvangen stukken

Ten behoeve van het opstellen van deze risicoanalyse planschade hebben wij, naast de opdrachtbrief en de daaraan ten grondslag liggende offerte, de volgende stukken ontvangen c.q. gebruikt:

- de vigerende bestemmingsplannen "Buitengebied", "De Groene Heuvels" en "Beuningseplas";
- voorontwerpbestemmingsplan "Buitengebied", versie 1 december 2009;
- stukken met betrekking tot de voorbereiding van het bestemmingsplan (nota van uitgangspunten, enquête et cetera);
- marktinformatie.

1.6 Het plangebied

Het plangebied betreft het gehele buitengebied van de gemeente Beuningen.



Afbeelding 1: buitengebied Beuningen, ontleend aan gebiedsbegrenzingskaart

1.7 De vigerende planologie

De vigerende planologie dient als basis voor onze risicoanalyse. Hierbij houden we, binnen door de wetgeving en rechtspraak gegeven kaders, rekening met de maximale mogelijkheden van het vigerende planologische regime, ongeacht of de realisering daarvan heeft of zou hebben plaatsgevonden.

In het overgrote deel van het gebied vigeert het bestemmingsplan "Buitengebied", zoals vastgesteld op 22 april 1997 en gedeeltelijk goedgekeurd op 2 december 1997. Aan delen van de voorschriften is goedkeuring onthouden. In het plangebied vigeren tevens de bestemmingsplannen "De Groene Heuvels", "Bedrijfsterrein Staartjeswaard" en "Beuningseplas", doch specifiek voor de door opdrachtgever geformuleerde onderzoeksvragen hebben deze plannen verder geen relevantie en blijven zij verder buiten beschouwing.

De in het bestemmingsplan "Buitengebied" gelegen gronden hebben voor een groot deel de bestemming "**Agrarische doeleinden**". Het betreft een bestemming ten behoeve van agrarisch grondgebruik, waartoe ter plaatse van de op de plankaart opgenomen locaties agrarische bedrijfsbebouwing is toegelaten. De bedrijfsbebouwing dient te worden geplaatst binnen een denkbeeldige rechthoek ("verbaal bouwperceel"), waarbij aan de volgende eisen moet worden voldaan:

- totale oppervlakte van een bouwperceel: maximaal 1,5 ha voor agrarische bedrijven, geen glastuinbouwbedrijf zijnde, en 2,5 ha voor glastuinbouwbedrijven;
- bebouwde oppervlakte bij agrarische bedrijven, geen glastuinbouwbedrijf zijnde: maximaal 7.500 m², bij glastuinbouwbedrijven: maximaal 2 ha;
- breedte en diepte van het bouwperceel bij agrarische bedrijven, geen glastuinbouwbedrijf zijnde: maximaal 130 meter, bij glastuinbouwbedrijven: maximaal 150 meter respectievelijk 200 meter;
- het verbale bouwperceel dient de bestaande gebouwen te omvatten.

Per agrarisch bedrijf is één bedrijfswoning toegelaten (tenzij op de plankaart een 2^e bedrijfswoning is aangeduid), die een inhoud mag hebben van 600 m³, dan wel (indien dit meer is) de inhoud ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan. Bij een bedrijfswoning mogen vrijstaande bijgebouwen worden opgericht tot een maximale oppervlakte van 80 m².

Bedrijfsgebouwen mogen een goothoogte hebben van maximaal 6 meter en een bouwhoogte van maximaal 10 meter. Aan het aantal bouwlagen zijn geen beperkingen gesteld.

Blijkens artikel 2 van de voorschriften ("wijze van meten") wordt de inhoud van gebouwen, waaronder bedrijfswoningen, gemeten buitenwerks boven de afgewerkte begane grondvloer. Kelderlagen worden, anders dan door opdrachtgever is aangegeven in het overzicht "Aandachtspunten bij de Planschaderisicoanalyse Buitengebied", derhalve niet meegeteld bij het bepalen van de toegestane inhoud van het gebouw.

Opdrachtgever heeft in dit verband in reactie op het conceptadvies gesteld, dat volgens vaste jurisprudentie aan dit meetvoorschrift geen zelfstandige betekenis wordt toegekend en dat daarom de bouw van ondergrondse kelders niet zou zijn vrijgegeven. Uit de planschadejurisprudentie blijkt evenwel, dat daar waar de planvoorschriften niet in de weg staan aan ondergronds bouwen, er dienaangaande geen beletselen bestaan (zie ABRS 6 september 2006 inzake Schiedam). Onze conclusies verderop in het advies zijn nadrukkelijk hierop gebaseerd.

Ten aanzien van de **niet-agrarische bedrijven** in het buitengebied is per bedrijf een op maat gesneden bestemming van toepassing, waarbij de maximaal te bebouwen oppervlakte in de meeste gevallen is gefixeerd op de bestaande bebouwing. Met een binnenplanse vrijstelling is een uitbreiding mogelijk tot een per bedrijf vastgesteld percentage. Per bedrijf is één bedrijfswoning toegelaten die moet voldoen aan nagenoeg dezelfde eisen als agrarische bedrijfswoningen, zij het dat voor niet-agrarische bedrijfswoningen geen maximale goothoogte is voorgeschreven.

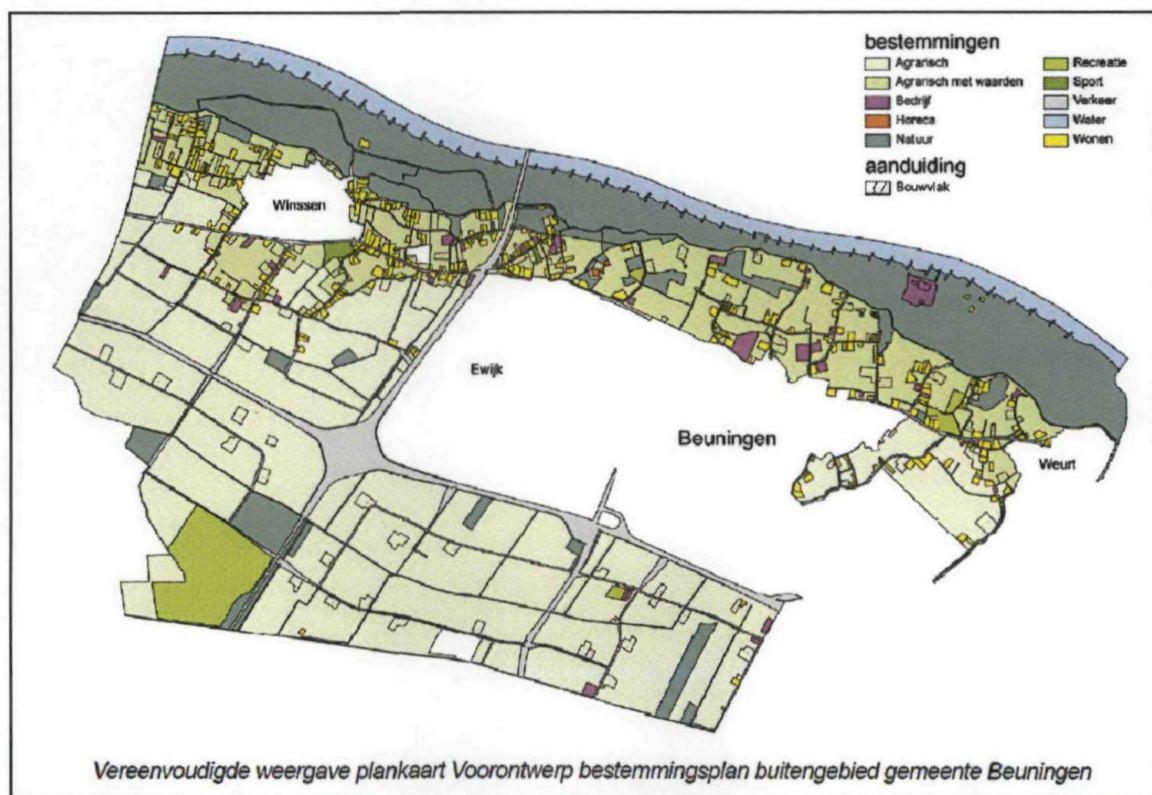
De op de plankaart aangeduide **burgerwoningen** mogen een inhoud hebben van maximaal 500 m³, met dien verstande dat van woningen met een bestaande inhoud van 417 m³ of meer de inhoud met 20% mag worden vergroot. Bij een burgerwoning mogen vrijstaande bijgebouwen worden opgericht tot een maximale oppervlakte van 80 m², met dien verstande dat het bebouwingspercentage van het bouwperceel niet meer mag bedragen dan 40% en de oppervlakte van de bijgebouwen niet meer mag bedragen dan 75% van de oppervlakte van het hoofdbouwwerk. In de voorschriften is niets geregeld over een bedrijfsmatig gebruik van de hoofd- en/of bijgebouwen; wij gaan ervan uit dat dit in beginsel een met de bestemming strijdig gebruik is.

Ten aanzien van het aspect **"Energie"** bevatten de artikel 4, 5 en 6 van de voorschriften een vrijstellingsbevoegdheid ten behoeve van het oprichten van één windmolen per bedrijf of burgerwoning met een maximale ashoogte van 25 meter.

Enkele gebieden hebben voorts de dubbelbestemming "te beschermen bodem" met nadere aanduiding "archeologisch waardevol terrein". Op deze gronden mag niet worden gebouwd, behoudens een door het college van burgemeester en wethouders te verlenen binnenplanse vrijstelling (thans: ontheffing ex artikel 3.6 Wro). Voor het overige zijn de voorschriften van de hoofdbestemming van toepassing.

1.8 De ontwikkeling

Ten tijde van het uitbrengen van deze risicoanalyse is de nieuwe planologische situatie nog niet in werking getreden. De ontwikkeling behelst een nieuw bestemmingsplan voor het gehele buitengebied van de gemeente Beuningen. Er heeft inmiddels een voorontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegen tot en met 27 januari 2010.



Afbeelding 2

Ten opzichte van de vigerende regeling worden wijzigingen doorgevoerd die zich, voor zover te dezen van belang, als volgt laten samenvatten.

Methodiek bouwpercelen

In plaats van een systeem van "verbale bouwpercelen" worden thans bouwvlakken op de kaart ingetekend, waarvan de oppervlakte in de meeste gevallen varieert van 1 ha tot 2 ha (geldt óók voor glastuinbouwbedrijven). De bouwvlakken worden gerelateerd aan de bestaande situatie alsmede de grondeigendom en zijn daardoor in een aantal gevallen kleiner dan voorheen.

Maatvoering (bedrijfs)woningen en agrarische bedrijfsgebouwen

Agrarische bedrijfswoningen, niet-agrarische bedrijfswoningen en burgerwoningen mogen "bij recht" een inhoud hebben van 1.000 m³, dan wel (indien dit meer is) de bestaande inhoud. Per woning mag 120 m² aan bijgebouwen worden opgericht.

Bedrijfsgebouwen mogen een goothoogte hebben van maximaal 6 meter en een bouwhoogte van maximaal 12 meter. Aan het aantal bouwlagen zijn in de planregels beperkingen gesteld: het aantal bouwlagen is beperkt tot 1, zulks ter voorkoming van een te intensief gebruik ("varkensflats" e.d.).

Omzetting agrarische bedrijfswoningen naar burgerwoningen

In de gevallen dat de agrarische exploitatie is beëindigd wordt de agrarische bedrijfsbestemming omgezet in een burgerwoonbestemming.

Niet-agrarische bedrijven

Ten aanzien van de niet-agrarische bedrijven in het buitengebied wordt bedrijvigheid (geen detailhandel zijnde, tenzij bestaand) mogelijk gemaakt in de milieucategorieën 1, 2 en 3.1. De bebouwde oppervlakte mag niet meer bedragen dan de bestaande bebouwde oppervlakte +10%.

Bescherming archeologische waarden

Er wordt een gedifferentieerde beschermingsregeling ingevoerd ten aanzien van de verwachte archeologische waarden in de bodem. Er wordt onderscheid gemaakt in hoge verwachting enerzijds en lage tot middelhoge verwachting anderzijds. De beschermingsregeling is gegoten in de vorm van dubbelbestemmingen. De systematiek van de planregels is die van "overlegging archeologisch rapport" bij aanvragen tot reguliere bouwvergunningen conform de onderliggende bestemming. Bij gebieden met een lage tot middelhoge verwachting geldt de verplichting tot overlegging van een rapport voor bouwwerken met een oppervlakte vanaf 2.000 m².



Van de rapportageverplichting zijn diverse zaken uitgezonderd, zoals het bouwen op of tot 2,5 meter uit de bestaande fundering, alsmede het bouwen tot een diepte van niet meer dan 0,3 meter.

Voorts wordt in een aanlegvergunningstelsel geregeld, dat het verboden is om zonder of in afwijking van een door burgemeester en wethouders verleende vergunning de volgende werken en werkzaamheden uit te voeren of te laten uitvoeren:

- a. grondwerkzaamheden, zoals afgraven, egaliseren, frezen, scheuren van grasland, diepploegen, aanbrengen van oppervlakteverhardingen, aanleg van drainage, verwijderen van funderingen en aanleg of rooien van bos, boomgaard, boom- of fruitteelt of diepwortelende beplanting;
- b. graven, dempen, verdiepen, vergroten of anderszins herprofilieren van waterlopen, sloten en greppels;
- c. aanleggen van leidingen.

Het verbod geldt niet ten aanzien van enkele nader genoemde werkzaamheden (zoals normaal beheer en onderhoud, normaal agrarisch gebruik). In gebieden met een lage verwachting geldt het verbod voorts alleen indien het gebied waarin de werkzaamheden plaatsvinden groter is dan 2.000 m².

In de gevallen dat een aanlegvergunning benodigd is, dient door de aanvrager een rapport te worden overlegd, waaruit blijkt dat de aanwezige archeologische waarden niet onevenredig worden aangetast. Aan de hand van de uitkomsten van het rapport kunnen burgemeester en wethouders voorschriften aan de aanlegvergunning verbinden, waaronder de verplichting tot het treffen van technische maatregelen waardoor de archeologische waarden in de bodem kunnen worden behouden.

1.9 Overige relevante informatie

Ruimtelijke Verordening Provincie Gelderland

De provincie Gelderland is voornemens, een verordening ex artikel 4.1 Wro vast te stellen waarbij onder meer wordt geregeld, dat bij solitaire glastuinbouwbedrijven de huidige glasopstanden nog eenmalig met maximaal 20% mogen worden uitgebreid. Deze bepaling zal rechtstreekse doorwerking hebben. Het voorliggende ontwerpbestemmingsplan voldoet aan de nog te stellen norm.

Gedeputeerde Staten stelden op 3 november 2009 het ontwerp van de Ruimtelijke Verordening Gelderland vast. Van 16 november tot en met 14 december 2009 heeft het ontwerp van de verordening ter inzage gelegen.

Voorgeschiedenis van het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied

In het kader van de voorbereiding van het nieuwe bestemmingsplan voor het buitengebied zijn de in het buitengebied gevestigde bedrijven in het jaar 2007 allemaal individueel benaderd door middel van een enquête. Daarbij is per bedrijf een voorstel gevoegd over de vorm en omvang van de bouwkael, waarop de betrokken bedrijven hebben kunnen reageren. Nagenoeg alle wensen van de bedrijven zijn ingewilligd en verwerkt in het thans voorliggende voorontwerp.

2 ALGEMENE OVERWEGINGEN

2.1 Wet ruimtelijke ordening

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. In hoofdstuk 6 (Financiële bepalingen) zijn de financiële aspecten opgenomen.

Afdeling 6.1 (Tegemoetkoming in schade) van dit hoofdstuk is gewijd aan planschade en omvat acht artikelen (6.1 tot en met 6.7). Artikel 6.1 is het belangrijkste artikel aangezien daarin het recht op een tegemoetkoming in de schade wordt vastgelegd:

“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.”

In lid 2 a t/m g worden alle oorzaken genoemd voor een tegemoetkoming in de schade als bedoeld in voormeld lid 1. Te dezen is – naast de opsomming “gemeentelijke” planschadegevoelige planologische maatregelen zoals bestemmingsplannen, ontheffingen en projectbesluiten – tevens van belang sub f, dat als planschadegrondslag definieert:

“een bepaling van een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1, derde lid (...), voorzover die bepaling een weigeringsgrond bevat als bedoeld in de artikelen 3.16, eerste lid, onder c, of 3.20, derde lid, onder b, dan wel artikel 44, eerste lid, onder f of g van de Woningwet”.

In de overige artikelen worden zaken geregeld als:

- het normaal maatschappelijk risico (6.2);
- de in de beoordeling te betrekken aspecten voorzienbaarheid en mogelijkheden tot schadebeperking (6.3);
- het heffen van een recht van een aanvrager om vergoeding van planschade (6.4);
- de mogelijkheid tot het aangaan van een planschadeovereenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer (6.4a);
- de vergoeding van kosten van bijstand en wettelijke rente aan de aanvrager om een planschadevergoeding (6.5).

2.2 Invoeringswet wet ruimtelijke ordening (IWro)

In deze wet zijn onder meer bepalingen opgenomen aangaande de status van vrijstellingen ex artikel 15, 17 en 19 WRO, wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (de oude WRO) alsmede een overgangregeling met betrekking tot planschade. Voorts heeft deze regeling invloed op de wijze waarop het bestaande planologische regime in het kader van de planologische vergelijking ingevuld dient te worden. Artikel 9.1.18 heeft specifiek betrekking op aanvragen tot een planschadevergoeding. Dit artikel luidt als volgt:

1. *Het recht zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing ten aanzien van aanvragen tot schadevergoeding ingevolge artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening die zijn ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet of die ingevolge artikel II, tweede en derde lid, van de wet van 8 juni 2005, Stb. 305, tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verjaring van en heffing bij planschade vergoedingsaanspraken, alsmede planschadevergoedingsovereenkomsten), nog tot 1 september 2010 kunnen worden ingediend.*
2. *Artikel 6.2, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening geldt tot 1 september 2010 niet voor aanvragen ingevolge artikel 6.1 van die wet om tegemoetkoming in schade die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is ontstaan.*

2.3 Relevante kaders

Uit het vorenstaande vloeit voort dat wanneer de planschade ontstaat na 1 juli 2008 op alle daarop betrekking hebbende aanvragen de regeling zoals opgenomen in de Wro van toepassing is. Ter verduidelijking merken wij op dat de planschade ontstaat op het moment waarop de betreffende planologische maatregel in werking treedt.

In het onderhavige kader betekent dit dat wij – incidentele uitzonderingen met betrekking tot uitwerkingsplannen daargelaten – nu de benodigde planologische maatregel per definitie na 1 juli 2008 in werking treedt volledig met de regeling zoals opgenomen in hoofdstuk 6 van de Wro rekening houden:

- oude bestemmingsplannen dienen maximaal te worden ingevuld exclusief de binnenplanse vrijstellingsregels (tenzij deze zijn aangevraagd voor de inwerkingtreding van de Wro;
- het maatschappelijk risico wordt verwerkt.



3 BEOORDELING

3.1 Algemeen

Hierna zal worden nagegaan of de planologische mutatie planologische nadelen tot gevolg kan hebben. Planologische nadelen en de daaruit voortvloeiende planschade kunnen betrekking hebben op de aanwendingsmogelijkheden van het betrokken object enerzijds, en de invloed op de omgeving van deze aanwendingsmogelijkheden anderzijds.

Te dezen wordt een onderscheid gemaakt in "directe" planschade en "indirecte" planschade. Van "directe" planschade is sprake indien een zakelijk gerechtigde tot een onroerende zaak wordt beperkt in de aanwendingsmogelijkheden (qua bebouwing en/of gebruik) van het eigen object (bijvoorbeeld verlies van bouw mogelijkheden of inperking gebruiksmogelijkheden t.a.v. het eigen object). Van "indirecte" planschade is sprake indien een zakelijk gerechtigde tot een onroerende zaak nadeel ondervindt van een planologische maatregel ten aanzien van belendend of in de nabije omgeving daarvan, en in eigendom van derden verkerend object (bijvoorbeeld uitzichtverlies door bebouwing of geluidhinder door bedrijfsprocessen op andere percelen).

Aangezien de bestaande feitelijke (legale) situatie als uitgangspunt dient, gaan wij ervan uit, dat er geen bestaande bebouwing of gebruiksvormen onder de werking van overgangsrecht worden gebracht. Daar waar bestaande (legale) overgangsrechtelijke situaties onder de vigeur van het nieuwe bestemmingsplan alsnog een positieve bestemming krijgen, kan sprake zijn van theoretisch planologisch nadeel, zulks vanwege het feit dat bij de bepaling van de maximale planologische mogelijkheden overgangsrechtelijke situaties uitdrukkelijk buiten de vergelijking dienen te worden gelaten. Voor zover wij kunnen overzien is het risico op dergelijk planologisch nadeel zeer klein.

3.2 Beoordeling van de onderwerpen van het onderzoek

Hierna zullen de in paragraaf 1.3 verwoorde onderwerpen van onderzoek achtereenvolgens worden beoordeeld.

3.2.1 Beschermingsregeling archeologische waarden

Ten aanzien van de in het voorontwerp opgenomen beschermingsregeling van archeologische waarden heeft opdrachtgever de volgende vragen gesteld:

1. kunnen onderzoekskosten als planschade worden aangemerkt;
2. kan voor de meeste bouwvlakken niet worden geconcludeerd dat het maatschappelijk risico van 2% wordt overschreden;
3. hoe hoog is de planschade in verband met de beschermingsregeling voor gronden in een bouwvlak;
4. hoe hoog is de planschade in verband met de beschermingsregeling voor gronden buiten een bouwvlak?

Ter zake overwegen wij als volgt.

Ad 1

In de gekozen beschermingsregeling wordt voor een aantal activiteiten het overleggen van een archeologisch rapport verplicht gesteld. De vraag is opgeworpen, of de kosten die gemaakt moeten worden voor een dergelijk rapport al dan niet onder het bereik van artikel 6.1 Wro vallen. Uit de bedoelingen van de wetgever (bij toepassing van de Monumentenwet geldt als beginsel: "de verstoorder betaalt") alsmede uit het beperkte schadebegrip van artikel 6.1 Wro (planschade bestaat uit waardevermindering, dan wel een lager inkomen) zou afgeleid c.q. betoogd kunnen worden, dat de kosten voor het opstellen van archeologische rapporten niet voor vergoeding ex artikel 6.1 Wro voor vergoeding in aanmerking komen. Wij kunnen het ons voorstellen, dat opdrachtgever zich op dit standpunt kan stellen zolang zich hierover nog geen (andersluidende) jurisprudentie heeft gevormd. Over de uiteindelijke "beroepsbestendigheid" kan echter geen zekerheid worden gegeven, nu hierover nog geen jurisprudentie voorhanden is.

Ad 2

Ter zake van planologische maatregelen, die ingrijpen in de bouw- en/of gebruiksmogelijkheden van de gronden zelf (de zogenaamde "directe planschade"), is de forfaitaire "2%-regeling" van artikel 6.2, tweede lid niet van toepassing: zie hiervoor sub b onder 2 van dit artikellid.



Ad 3

Allereerst overwegen wij ten aanzien van de gekozen beschermingsmethodiek als volgt. De dubbelbestemming ten behoeve van de bescherming van archeologische waarden maakt op de als zodanig bestemde gronden het oprichten van bebouwing mogelijk, zij het dat daartoe voor bouwplannen vanaf een bepaalde omvang een archeologisch rapport moet worden overlegd. Indien uit de rapportage blijkt dat er archeologische waarden in het geding zijn, kunnen aan bepaalde werkzaamheden (zoals grondwerkzaamheden) eisen worden gesteld.

Het opnemen van een verplichting tot het overleggen van een archeologisch rapport (en het eventueel naar aanleiding daarvan stellen van eisen) heeft een – althans taxatietechnisch gezien – minder vergaande strekking dan een stelsel van “bouwverbod behoudens ontheffing”, zoals dat door gemeenten ook wel wordt gehanteerd bij de bescherming van archeologische waarden. De beschermingsregeling, zoals deze in het onderhavige bestemmingsplan is opgenomen, is daarmee planschadetechnisch duidelijk minder “riskant” dan een stelsel van “bouwverbod behoudens ontheffing”: pas nadat gebleken is dat er archeologische waarden in het geding zijn, kan sprake zijn van schade, welke mogelijk via de weg van artikel 6.1 Wro vergoedbaar zou kunnen zijn.

In de planregels is ter zake van de bescherming van archeologische waarden dus een beschermingsregeling opgenomen, die het minst beperkend is en overeenstemt met hetgeen in de Monumentenwet is aangegeven. Alhoewel planschaderisico in verband met de bescherming van archeologische waarden op basis van de huidige stand van zaken in de wet- en regelgeving niet is uit te sluiten, brengt de door opdrachtgever gekozen methodiek met zich mee, dat het planschaderisico beheersbaar c.q. in absolute zin betrekkelijk beperkt is.

Ten aanzien van gronden binnen een agrarisch bouwvlak zullen met name de beperkingen aan het bouwen van belang zijn. Indien en voor zover uit het archeologisch rapport blijkt, dat er archeologische waarden in het geding zijn die nopen tot het treffen van maatregelen (zoals technische maatregelen ten behoeve van het behoud van de archeologische waarden, dan wel opgravingen), zal dit een waardedrukkend effect op de betrokken gronden kunnen hebben. Belangrijk is te constateren, dat het aanwezig zijn van archeologische waarden in juridisch opzicht geen “weigeringsgrond” voor bouwvergunningen kan opleveren.

De bestemming van gronden binnen een bouwvlak verandert dus formeel-juridisch niet in een onbebouwde agrarische bestemming: de gronden blijven deel uitmaken van het agrarisch bouwvlak, doch het bebouwen daarvan wordt kostentechnisch gezien mogelijk minder interessant. Materieel kan in extremo sprake zijn van dusdanig hoge kosten, dat dit het rendement van het bebouwen overtreft. In dat geval devalueren de betrokken gronden materieel gezien naar onbebouwd bedrijfserf.

In de planregels wordt onderscheid gemaakt in twee “gradaties” van bescherming: de dubbelbestemming “Waarde – Archeologie 2” heeft betrekking op gebieden met lage tot middelhoge archeologische verwachting en de dubbelbestemming “Waarde – Archeologie 1” heeft betrekking op gebieden met een hoge archeologische verwachting.

Ten aanzien van de eerstgenoemde categorie leidt de regeling alleen tot beperkingen bij bouwaanvragen van meer dan 2.000 m², hetgeen niet snel voorkomt. Slechts wanneer sprake is van volledige nieuwbouw (niet alleen bij nieuwvestiging, doch bijvoorbeeld ook bij hervestiging) waarbij in één keer meer dan 2.000 m² aan bebouwing wordt opgericht c.q. aan bodembewerking nodig is, ontstaat een beperking. Temporisering van de bouwen aanlegplannen kan dit probleem weliswaar verhelpen, doch dat doet er niet aan af dat een mogelijke gegadigde voor nieuw- c.q. hervestiging de nadelen daarvan in een lagere prijs tot uitdrukking zal willen brengen. Naar het huidige prijspeil van circa € 22,-/m², schatten wij deze op een bedrag van € 1,-/m².

Bij gronden met een hoge archeologische verwachtingswaarde (hetgeen kenbaar is op grond van het nieuwe bestemmingsplan) zal een willekeurige gegadigde koper, gegeven de potentieel sterke beperkingen, niet op voorhand willen “gokken” ten aanzien van de bouwpotentie van de bouwkevel. Van de verkopende partij zal dus verlangd worden, dat deze a priori een archeologisch rapport overlegt waaruit de mogelijke beperkingen blijken.

Zoals gesteld zal de gemeente zich vooralsnog op het standpunt kunnen stellen dat de verkopende partij (de huidige eigenaar) de kosten voor het vervaardigen van dat rapport niet ten titel van planschade vergoed kan krijgen. Wel achten wij een reële mogelijkheid aanwezig, dat uit de rapportage zal blijken dat er kosten moeten worden gemaakt voor het behoud van de waarden, dan wel voor het opgraven daarvan, welke in extremo het rendement van de bebouwing overstijgen. In dat geval wordt de “hoogste waarde” van de betrokken gronden bepaald door de hoedanigheid van – zij het binnen het agrarisch bouwperceel gelegen – onbebouwd bedrijfserf.

Naar het huidige prijspeil van circa € 22,--/m² voor te bebouwen gronden, schatten wij de aldus gedefinieerde "restwaarde" op een bedrag van € 11,--/m². De waardevermindering per m² bedraagt in gevallen als deze dus maximaal € 11,--/m².

Over het aantal m² dat getroffen wordt, zijn geen uitspraken te doen. Dit is namelijk (door de gekozen beschermingsmethodiek) afhankelijk van de uitkomsten van de per geval te vervaardigen archeologische rapportages. In elk geval is het planschaderisico veel beperkter dan het geval zou zijn geweest bij een keuze voor de systematiek van "bouwverbod behoudens ontheffing". In dat geval zou op voorhand vaststaan, dat elke m² tot het getaxeerde bedrag getroffen zou worden.

Ad 4

Ten aanzien van gronden buiten een agrarisch bouwvlak zullen met name mogelijke beperkingen aan het gebruik van belang zijn. De dubbelbestemmingen brengen met zich mee, dat voor bepaalde activiteiten een aanlegvergunning is vereist, waartoe een archeologisch rapport dient te worden overlegd. Indien en voor zover uit het archeologisch rapport blijkt, dat er archeologische waarden in het geding zijn die nopen tot het treffen van maatregelen (zoals technische maatregelen ten behoeve van het behoud van de archeologische waarden, dan wel opgravingen), zal dit een waardedrukkend effect op de betrokken gronden kunnen hebben.

Ten aanzien van de hiervoor genoemde potentiële beperkingen merken wij allereerst op dat, anders dan bijvoorbeeld binnenplanse ontheffingen ex artikel 3.6 lid 1 onder c Wro (thans: omgevingsvergunningen), aanlegvergunningen niet als potentieel planschadegevoelige maatregelen ex artikel 6.1 Wro worden genoemd. Daardoor ontstaat de principiële vraag, of de aanlegvergunningplicht (c.q. de mogelijkheid tot het krijgen van de aanlegvergunning) al dan niet in de planologische vergelijking moet worden meegenomen.

Bij de planologische vergelijking worden wijzigings- en ontheffingsbevoegdheden ex artikel 3.6 lid 1 onder a en c Wro niet meegenomen, nu de op deze bevoegdheden gebaseerde besluiten (wijzigingsplannen en ontheffingen) zelfstandig planschadegevoelig zijn. Aangezien zulks bij aanlegvergunningen niet het geval is kan betoogd worden, dat de mogelijkheid tot het krijgen van een aanlegvergunning wél in de planologische vergelijking moet worden meegenomen, hetgeen zou impliceren dat de introductie van een (geclausuleerde) aanlegvergunningplicht niet leidt tot planologisch nadeel.

Immers, de betrokken activiteiten worden door het aanlegvergunningstelsel niet onmogelijk gemaakt. Blijkens nog op het oude stelsel van artikel 49 WRO (oud) gebaseerde, naar analogie toepasselijke jurisprudentie is voorts niet van belang, of de aanlegvergunning feitelijk al dan niet wordt verleend, en zo ja onder welke restricties.

In de uitspraak "Kraai/Vlagtwedde" van 28 november 2001 overwoog de Raad van State ten aanzien van een vergelijkbaar geval als volgt:

"Bij vergelijking tussen hetgeen maximaal kon en kan worden gerealiseerd dient de vrijstellingsmogelijkheid te worden betrokken. Na de planherziening was maximaal realisering van de pluimveestallen, zij het na vrijstelling, evenzeer mogelijk als voorheen. Dat de gevraagde bouwvergunning om formele redenen is geweigerd, doet daaraan niet af. Niet kan derhalve worden staande gehouden dat van een planologische verslechtering sprake is".

De "vrijstellingsmogelijkheid" waarnaar wordt verwezen, betrof een binnenplanse vrijstellingsbevoegdheid ex artikel 15 WRO (oud). Binnenplanse vrijstellingen waren op dat moment niet "planschadegevoelig" (zij werden niet vermeld in de limitatieve opsomming van potentieel planschadeveroorzakende maatregelen van artikel 49 WRO (oud)), waardoor de mogelijkheid tot het krijgen van een binnenplanse vrijstelling in de planologische vergelijking werd meegenomen.

Op grond van het voorgaande menen wij, dat opdrachtgever zich op het standpunt kan stellen dat de introductie van het aanlegvergunningstelsel op basis van de dubbelbestemmingen "Waarde – Archeologie" niet kan leiden tot planologisch nadeel. Ook hier geldt echter, dat over de uiteindelijke "beroepsbestendigheid" geen zekerheid kan worden gegeven, nu over deze materie (planschade onder het regime van de nieuwe Wro in relatie tot aanlegvergunningstelsels) nog geen jurisprudentie voorhanden is.

Mocht uit nadere jurisprudentie blijken dat het introduceren van de aanlegvergunningverplichting wél leidt tot planologisch nadeel, dan is hierover het volgende op te merken. Qua bodemwerkzaamheden kunnen op basis van het aanlegvergunningstelsel beperkingen ontstaan, die thans niet aanwezig zijn. Zaken als diepploegen, egaliseren van gronden en het aanleggen of vernieuwen van drainage, anders dan in het kader van "normaal beheer en onderhoud" en "normaal agrarisch gebruik" worden in het nieuwe plan aanlegvergunningplichtig.



In een aantal gevallen zal hiervoor ook in de thans nog geldende bestemmingsplannen een aanlegvergunning vereist zijn, daar waar het gaat om gronden die nu al geen 'zuiver agrarische' bestemming hebben, doch al mede bestemd zijn ter bescherming van landschappelijke en/of natuurwetenschappelijke waarden. Alsdan zal nadeel niet snel aan de orde zijn. Dat ligt anders in het geval de thans nog geldende planologie nog geen (vergelijkbaar) aanlegvergunningstelsel kent, wat met name bij de 'zuiver agrarische' bestemming het geval is. Het nieuwe aanlegvergunningstelsel houdt dan namelijk wel een beperking in van de gebruiksmogelijkheden van de agrarische gronden. Beperkingen die de dubbelbestemming mogelijk oplevert, kunnen leiden tot:

- het beperken en in sommige gevallen zelfs vervallen van bepaalde gebruiksmogelijkheden, zoals tuinbouw;
- het beperken van mogelijkheden tot het verbeteren van gronden, bijvoorbeeld door het verbod op diepploegen of op de aanleg van drainage of het uitvoeren van bodemverbeterende werkzaamheden dieper dan 30 cm.

Hoe reëel die beperkingen zijn en hoe zwaar deze wegen, hangt in het bijzonder samen met de diepte waarop de te beschermen waarden zich in de grond bevinden. Hoe geringer de 'vrije bewerkingsdiepte' van de gronden is, des te groter zijn immers de beperkingen voor de genoemde grondwerkzaamheden. Naarmate dergelijke werkzaamheden sneller kunnen leiden tot een ongewenste verstoring van de bodem, is het bovendien minder aannemelijk dat hiervoor nog een vergunning zal worden verleend. De bij een dubbelbestemming toe te laten bewerkingsdiepte van 30 cm voor werkzaamheden die niet tot het "normale agrarische gebruik" te rekenen zijn, vormt met andere woorden een "harde beperking" en is daarmee wezenlijk voor de gebruiksmogelijkheden en daarmee ook de waarde van de betreffende agrarische gronden.

Daarbij moet wel beoordeeld worden of de gronden in kwestie ook feitelijk geschikt waren voor en nut zouden hebben bij het toepassen van de in de nieuwe situatie niet langer meer mogelijke verbeteringen. Zeer belangrijk is ook de constatering, dat "normaal agrarisch gebruik" (te denken is bijvoorbeeld aan periodiek ploegen) niet aanlegvergunningplichtig is. De aanlegvergunningplicht betreft aldus alleen "bijzondere" werkzaamheden. Niettemin zal het potentieel beperken van de mogelijkheden tot het uitvoeren van deze werkzaamheden "in de markt" kunnen leiden tot een beperkte, doch zekere waardedruk.

De redelijk handelende koper kan in de situatie vóór de inwerkingtreding van de dubbelbestemming dus rekening houden met een mogelijk gebruik dat door de verkoper nog niet werd toegepast, doch zal na de dubbelbestemming voor de archeologische waarden in zijn aankoopprijs verdisconteren dat die mogelijkheid is vervallen of beperkt. Concreet betekent dit dat ook het als gevolg van de dubbelbestemmingen wegvallen van mogelijkheden tot een meer rendabel grondgebruik dan het bestaande gebruik, kan leiden tot een waardedaling.

Taxatie

De waarde van een (agrarische) onroerende zaak wordt bepaald door factoren als ligging, bereikbaarheid, directe omgeving, vorm en omvang van de kavel, grondslag en grondsoort, afwatering, aard en constructie van de opstallen, de staat van onderhoud, de ruimtelijke indeling van de opstallen en de aanwendingsmogelijkheden, waarvoor de planologische situatie een belangrijke indicatie is.

De waarde van agrarische grond komt tot stand op een markt van vraag en aanbod waarbij de vraag niet alleen door de agrarische bedrijven zelf, doch ook door andere partijen, zoals de overheid (aankopen voor natuur en infrastructuur) en ontwikkelaars (aankopen voor toekomstige woon- en bedrijfslocaties) wordt bepaald. In sommige gevallen is een deel van de verkoopwaarde toe te schrijven aan een al dan niet reële verwachting inzake mogelijkheden in de verre toekomst. Rationeel zou het dan moeten gaan om een mogelijkheid waarbij de dan te behalen grondprijs beduidend hoger zou komen te liggen dan de agrarische waarde en dit verschil zou over de verwachte duur tot dat moment contant gemaakt dienen te worden en gecorrigeerd met betrekking tot het risico dat de verwachting ongegrond zal zijn. Naarmate de eventuele bebouwing verder in de toekomst ligt, zal het prijsopdrijvende effect dus verhoudingsgewijs beperkter zijn.

Zo lang de gronden in kwestie niet als 'warm' moeten worden aangemerkt in de zin dat hier binnen niet al te lange tijd woon- of bedrijfsbebouwing te verwachten is, zal bij de prijsontwikkeling de agrarische gebruikswaarde normaal gesproken doorslaggevend zijn voor de waarde ervan op de grondmarkt. Of grond als 'warm' moet worden aangemerkt, zal doorgaans af te leiden zijn uit van overheidswege bekendgemaakte stukken zoals een PKB (VINEX-locaties), streekplan of structuurplan. Een andere aanwijzing hiervoor kan volgen uit de eigendomsverhoudingen, waarbij gedacht wordt aan een projectontwikkelaar die grondposities aan het innemen is.

Geconcludeerd wordt dat de dubbelbestemming van cultuurgronden met een ('zuiver') agrarische bestemming tot archeologisch waardevol gebied c.q. tot gebied met archeologische verwachtingswaarde in bepaalde (zij het lang niet alle) gevallen zal kunnen leiden tot zodanige beperkingen dat de gronden in kwestie een waardedaling kunnen ondergaan, ook al wordt het normale agrarische gebruik ongemoeid gelaten. Indien zich een op geld waardeerbare waardedaling van de gronden voordoet, taxeren wij deze naar het huidige prijspeil van globaal € 4,-- per m² op een bedrag van € 0,30 per m².

Zoals ook zal blijken uit de tabel, die achterin dit advies is opgenomen, gaat het te dezen om maximaal 2.400 hectare agrarisch onbebouwd gebied, hetgeen wij afgeleid hebben uit een globale bestudering van de verbeeldingen. Het totale planschaderisico zou dan $24.000.000 \text{ m}^2 * € 0,30 = € 7.200.000,--$ bedragen.

Gelet op onze ervaringen uit de adviespraktijk met maatregelen als de onderhavige, menen wij te mogen veronderstellen dat het waarschijnlijk met het planschaderisico "niet zo'n vaart zal lopen", althans zeker niet tot het door ons berekende schadebedrag van € 7.200.000,--. Het schadebedrag is als het ware gebaseerd op een op voorhand theoretisch denkbaar doch onwaarschijnlijk "nachtmerrie-scenario", zijnde:

- het gehele areaal van 2.400 hectare wordt getroffen;
- elke potentieel gerechtigde gaat een claim indienen, en doet dat ook "op tijd", dat wil zeggen: binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van het voorliggende bestemmingsplan;
- elke aanvrager blijkt daadwerkelijk schade te lijden, èn
- aan geen der aanvragers zal (actieve, dan wel passieve) risicoaanvaarding kunnen worden tegengeworpen.

Feitelijk zal het planschaderisico echter naar onze verwachting lager uitpakken, zulks alleen al vanwege het feit dat uit nader gemeentelijk onderzoek gebleken, dat voor een aanmerkelijk areaal grond geen archeologische verwachtingswaarde aanwezig is, zo is medegedeeld tijdens het gesprek van 17 november. Dit betekent, dat voor een substantieel deel van de gronden geen archeologische onderzoeksverplichting meer aan de orde zal zijn.

Niettemin past het bij de aard van een risicoanalyse om uit te gaan van een "nachtmerriescenario", aangezien daardoor de ruimtelijke consequenties van de voorgenomen maatregel in beeld gebracht worden.

3.2.2 Risicoaanvaarding bij onderbenutting

In dit verband wordt door opdrachtgever bedoeld op de wijziging van de bestemming van objecten, indien de bestaande aanwendingsmogelijkheden niet, dan wel niet meer worden benut. Als voorbeelden wordt gewezen op het omzetten van een agrarische bestemming naar een burgerwoonbestemming bij gestopte agrarische bedrijven, waardoor agrarisch gebruik niet meer mogelijk is, alsmede het terugbrengen van de oppervlakte van agrarische bouwpercelen indien daarvan slechts een klein deel werd benut. Op de verkleining van agrarische bouwpercelen in verband met onderbenutting zullen wij in de volgende subparagraaf (3.2.3) terugkomen, aangezien dit onderwerp ook daar aan de orde komt.

Specifiek ten aanzien van de omzetting van agrarische bestemmingen (bouwvlak) naar burgerwoonbestemmingen wil opdrachtgever geïnformeerd worden over de taxatietechnische consequenties daarvan, meer in het bijzonder vanaf welk moment ("kantelpunt") de te verwachten waarde stijging van de voormalige agrarische dienstwoning niet meer opweegt tegen de mogelijke waardedaling van de vrijkomende agrarische opstallen. Ter zake overwogen wij als volgt.

In plaats van een agrarische bestemming zullen bepaalde objecten in de nieuwe planologische situatie een burgerwoonbestemming krijgen. Voor zover wij van het beschikbare kaartmateriaal kunnen afleiden, wordt in deze gevallen aan het gehele (feitelijk) bestaande agrarische bouwperceel een woonbestemming toegekend. Dit betekent, dat óók de voormalige agrarische bedrijfsopstallen binnen de woonbestemming komen te vallen en daarmee bijgebouwen ten behoeve van woningen worden.

Daar waar woningen op basis van het vigerende bestemmingsplan zijn gelegen op gronden met een agrarische bestemming, dienen zij taxatietechnisch te worden beschouwd als bedrijfswoningen. De omstandigheid dat de betrokken objecten mogelijk (al dan niet sinds enige tijd) in gebruik zijn als burgerwoning, kan daaraan niet afdoen. Het gebruik van een bedrijfswoning als burgerwoning is in strijd met het bestemmingsplan en daarmee niet toegestaan.

Blijkens jurisprudentie op dit punt kan het bevoegde bestuursorgaan hier zelfs handhavend tegen optreden (ABRS 1 maart 2006 inzake Teylingen, zaaknummer 200505464).

Bij het taxeren van de waarde van een bedrijfswoning dient rekening te worden gehouden met de veel beperktere gebruiksmogelijkheden van het pand dan wanneer sprake zou zijn van een burgerwoning. Bovendien worden de nabijgelegen bedrijfsgebouwen en de gevolgen daarvan voor het woongenot van de woonruimte in aanmerking genomen. Het voorgaande betekent niet dat een bedrijfswoning geen zelfstandige waarde vertegenwoordigt in het economische verkeer en om deze reden geen planologisch nadeel kan ondervinden van een (voorgenomen) planologische ontwikkeling: het pand kan namelijk in beginsel immers afzonderlijk van de bedrijfsbebouwing worden verkocht, waarbij wél het gebruik als bedrijfswoning dient te worden gehandhaafd. Om deze reden (de zeer lage courantheid) vertegenwoordigen bedrijfswoningen in planologisch opzicht een beduidend lagere waarde dan de waarde die zij in een hoedanigheid als burgerwoning zouden hebben gehad. Prijsverschillen van circa 40% zijn in dit verband eerder regel dan uitzondering.

Daar waar (planologisch) agrarische dienstwoningen inclusief de ondergrond op basis van het nieuwe bestemmingsplan een positieve burgerwoonbestemming krijgen, ondergaan zij – althans in planologisch/taxatietechnisch opzicht – een forse waardevermeerdering waarbij een waardevermeerdering van 40% niet uitzonderlijk is. Daar staat tegenover, dat een deel van de agrarische gronden in waarde zal dalen en sprake zal kunnen zijn van een desinvestering van agrarische bouwwerken, welke niet bruikbaar zijn voor een woonfunctie. Te denken is aan (sleuf)silo's en dergelijke. Gebouwen, zoals loodsen en andere opstallen zijn nog wel op enigerlei wijze aan te wenden in het kader van woongebruik, of een aan huis verbonden beroep. Wij veronderstellen de waarde van deze opstallen ongewijzigd.

De waardevermeerdering van de woning en de toerekenbare ondergrond is van een dusdanig grote betekenis, dat alleen bij grote en intensief bebouwde agrarische bouwpercelen mogelijk sprake zal kunnen zijn van een waardedaling. Het "kantelpunt" ligt naar onze inschatting bij agrarische bouwpercelen met een oppervlakte van meer dan 1,5 hectare, hetgeen geïllustreerd kan worden aan de hand van de navolgende taxatie.



Oud planologisch regime:

1,5 hectare bouwperceel à € 23,-- = € 345.000,--

Nieuw planologisch regime:

Ondergrond woning: $800 \text{ m}^2 * € 250,-- = € 200.000,--$

Aanvullend erf/tuin: $1.000 \text{ m}^2 * € 100,-- = € 100.000,--$

Restgronden: $13.200 \text{ m}^2 * € 4,-- = \underline{\underline{€ 52.800,--}}$

Totaal: € 352.800,--

Uitgangspunt van deze taxatie is de grondwaarde. Met het door opdrachtgever in de reactie op het conceptadvies genoemde bebouwingspercentage is rekening gehouden. Wij veronderstellen veiligheidshalve de waardestijging van de opstal gelijk aan de desinvestering in de nutteloos geworden agrarische bouwwerken op het bouwperceel.

Vanaf een oppervlakte van circa 1,5 hectare zal sprake kunnen zijn van een waardedruk. Gelet echter op de huidige inzichten is een oppervlakte van 1,5 hectare voor een bouwperceel ruim voldoende voor een efficiënte bedrijfsvoering. Aan eventuele "extra" vierkante meters is daarom in de markt niet de waarde toe te kennen, die aan de "eerste 1,5 hectare" mag worden toegedacht. Wij gaan uit van een prijsverschil van € 12,-- (bouwperceelwaarde voor vierkante meters uitstijgend boven 1,5 hectare) minus € 4,-- (waarde agrarisch onbebouwd) = € 8,-- per m^2 .

Ten aanzien van de omzetting van voormalige agrarische bouwpercelen in een burgerwoonbestemming overwegen wij ten slotte nog, dat onder omstandigheden de hoger geworden beschermingsgraad van de woning consequenties zou kunnen hebben voor de bestaande exploitatie en/of de uitbreidingsmogelijkheden van de in de directe omgeving daarvan gelegen agrarische bedrijven, hetgeen in beginsel planschaderisico met zich meebrengt dat aardig "in de papieren kan lopen". Aangezien nadeel in deze sfeer alleen is vast te stellen na een individuele opname en beoordeling van de betrokken objecten, kan deze schade in dit stadium alleen als "Pro Memorie" worden aangemerkt.

3.2.3 bestemmingswijziging agrarische bedrijven

Op grond van het huidige bestemmingsplan beschikken agrarische bedrijven over een "verbaal bouwvlak" met een oppervlakte van 1,5 hectare, waarvan 7.000 m² mag worden bebouwd. In de nieuwe situatie beschikken agrarische bedrijven over een gefixeerd bouwperceel met een oppervlakte, die varieert van 1 tot 2 hectare waarbij tevens rekening is gehouden met de bestaande eigendomsverhoudingen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen, dat eigenaren van relatief kleine bouwpercelen niet meer in de gelegenheid zijn om grond van "de buurman" aan te kopen, om zo het agrarische bouwperceel te vergroten. Anders gesteld komt de mogelijkheid tot uitbreiding/vergroting van het agrarisch bouwperceel te vervallen.

De vraag is echter of het niet meer kunnen uitbreiden door het vervallen van de mogelijkheid tot het aankopen van "buurmans grond" leidt tot een planologisch nadeel. Dit nadeel zou er uit kunnen bestaan dat het eigen bedrijf minder waard wordt, doordat niet meer uitgebreid kan worden door middel van aankoop.

Van groot belang is, dat de betrokken bedrijven voor de uitbreidingsmogelijkheid afhankelijk zijn van de medewerking van derden, omdat die bereid moeten zijn de gronden te verkopen. In een kwestie die weliswaar betrekking had op woningbouw en niet op agrarische bouw- en gebruiksmogelijkheden, is geoordeeld dat wanneer men afhankelijk is van derden, dan wel dat de bouwmogelijkheden alleen na samenvoeging met andere percelen kunnen worden gerealiseerd, er geen planologisch nadeliger situatie ontstaat (ABRS 24 december 2003, nr. 200300722 inzake Bergen). Deze uitspraak is een fraai voorbeeld van de duidelijke nadruk, die bij de beoordeling op de rechtspositie van de aanvrager ten tijde van de peildatum wordt gelegd.

Verder benadrukken wij dat de gronden waarvan de aanwendingsmogelijkheden veranderen, niet in eigendom zijn bij de eigenaren van de hier bedoelde bedrijven. De bedrijven kunnen dan ook geen aanspraak maken op waardevermindering van die gronden; evenmin kunnen zij aanspraak maken op verwerving van die gronden. De eventuele individuele wensen omtrent de mogelijke ontwikkeling van hun bedrijf en de mogelijkheden daartoe, betreffen onzekere toekomstige factoren welke geen onderdeel uitmaken van een planologische beoordeling.



Anders dan de exploitant van het bedrijf is “de buurman”, in zijn hoedanigheid als eigenaar, ten aanzien van de betrokken gronden in beginsel als “gerechtigde” aan te merken tot een eventuele vergoeding wegens waardedaling. De lagere waarde zou dan met name bestaan door het vervallen van de potentiële “meerwaarde” die de gronden vertegenwoordigen bij verkoop aan de eigenaar van een naastgelegen agrarisch bedrijf. Hoewel het aantal gegadigden dat de betreffende gronden onder het huidige planologische regime voor glastuinbouw kan kopen beperkt is – dit betreft immers alleen de partijen die bouwvlakken hebben die direct grenzen aan de betreffende gronden – ontlenen deze gronden thans feitelijk wel een zekere meerwaarde aan die mogelijkheid, zodat door het vervallen daarvan een nadeel in de vorm van waardevermindering van de betreffende gronden kan ontstaan. Immers, ondanks de zeer kleine doelgroep is het verdedigbaar te stellen dat sprake is van een “markt” voor deze gronden, hoe klein deze ook is.

Niettemin achten wij ook hier het planschaderisico niet groot, en wel om de volgende redenen. Allereerst dient te worden geconstateerd, dat “de buurman” geen zelfstandige mogelijkheden heeft voor de oprichting van een agrarisch bedrijf, immers, hij is niet de eigenaar van het naastgelegen agrarische bedrijf. Doordat de “kring van gegadigden” voor verkoop van de gronden met de gedachte hogere waarde beperkt is tot de eigenaar van het naastgelegen bouwperceel, is de “buurman” dus primair afhankelijk van de bereidheid tot aankoop van de eigenaar van het naastgelegen bouwblok. Voor zolang deze niet wenst aan te kopen (bijvoorbeeld omdat deze het bedrijf nog op eigen grond kan uitbreiden in een andere uitbreidingsrichting) is van een “meerwaarde” geen sprake.

Ook ten aanzien van dit onderzoeksgebied speelt ten slotte naar alle waarschijnlijkheid een belangrijke rol, dat bij de beoordeling van aanspraken ex artikel 6.1 Wro de rechtspositie van de aanvrager op de peildatum leidend zal zijn.

Voor zover agrarische bouwpercelen een oppervlakte krijgen van 1,5 hectare of groter, is planologisch nadeel niet aan de orde, immers, op basis van het huidige bestemmingsplan bedraagt de maximale oppervlakte van een agrarisch bouwvlak eveneens 1,5 hectare. Daar waar agrarische bouwpercelen kleiner worden dan 1,5 hectare en de betrokken eigenaar nog mogelijkheden had om op eigen terrein tot een uitbreiding van het agrarische bedrijf over te gaan, ontstaat planologisch nadeel en de daaraan verbonden waardevermindering. Een deel van de gronden “devalueert” namelijk als het ware van agrarisch bouwperceel naar onbebouwd te laten agrarische grond.

Ondanks het feit dat het heel wel zo kan zijn dat de nieuwe oppervlakte van het agrarische bouwperceel (ruim) voldoende is voor de voortzetting van de bestaande exploitatie, doet zich niettemin waardevermindering van de – thans buiten het bouwperceel vallende – gronden voor.

Wij taxeren de waardevermindering op het verschil tussen de prijs als onderdeel van een agrarisch bouwperceel (circa € 23,-- per m²) en de "restwaarde" als agrarisch onbebouwd gebied (€ 4,-- per m²), zijnde € 19,-- per m².

3.2.4 Bestemmingswijziging glastuinbouwbedrijven

Op grond van het huidige bestemmingsplan beschikken glastuinbouwbedrijven over een "verbaal bouwvlak" met een oppervlakte van 2,5 hectare, waarvan 2 hectare mag worden bebouwd. In de nieuwe situatie beschikken glastuinbouwbedrijven over een gefixeerd bouwperceel met een oppervlakte, die (net als andere agrarische bedrijven) varieert van 1 tot 2 hectare waarbij tevens rekening is gehouden met de bestaande eigendomsverhoudingen.

Ten aanzien van het teloorgaan van uitbreidingsmogelijkheden op "buurmans grond" alsmede de verminderde mogelijkheden voor "de buurman" tot verkoop van zijn grond aan eigenaren van aangrenzende glastuinbouwbedrijven, verwijzen wij korthedshalve naar hetgeen in de vorige paragraaf is overwogen. De aldaar opgenomen overwegingen zijn onverkort van toepassing op glastuinbouwbedrijven.

Daar waar mogelijkheden tot uitbreiding van het areaal glasopstand op eigen terrein wordt ingeperkt, doet zich (net als bij agrarische bouwpercelen) planologisch nadeel voor, dat leidt tot waardedaling.

Wij taxeren de waardevermindering op het verschil tussen de prijs als glastuinbouwgrond (circa € 15,-- per m²) en de "restwaarde" als agrarisch onbebouwd gebied (€ 4,-- per m²), zijnde € 11,-- per m².

Het is evenwel de vraag of, en zo ja in hoeverre, de getaxeerde waardevermindering zal kunnen worden toegerekend aan het nieuwe bestemmingsplan "Buitengebied". Ter zake verwijzen wij naar hetgeen in de volgende subparagraaf wordt overwogen ten aanzien van de "Ruimtelijke Verordening Provincie Gelderland".

3.2.5 Ruimtelijke Verordening Provincie Gelderland

Thans is in procedure de "Ruimtelijke Verordening Provincie Gelderland". Het betreft een verordening, die wordt vastgesteld op basis van artikel 4.1 Wro. In de verordening zal onder meer worden geregeld, dat bij solitaire glastuinbouwbedrijven de huidige glasopstanden nog eenmalig met maximaal 20% mogen worden uitgebreid. Deze bepaling zal rechtstreekse doorwerking hebben in die zin, dat daarvan in gemeentelijke bestemmingsplannen niet kan worden afgeweken. Zoals gesteld voldoet het voorliggende bestemmingsplan "Buitengebied" volgens opdrachtgever aan de te stellen norm.

Provinciale verordeningen die op basis van artikel 4.1 Wro worden vastgesteld, zijn volgens artikel 6.1, tweede lid onder sub f Wro zelfstandig planschadegevoelig voor zover het bepalingen betreft, die een weigeringsgrond bevatten voor het verlenen van o.a. bouwvergunningen. Voor zover deze verordeningen rechtstreeks ingrijpen in bestaande aanwendingsmogelijkheden, kunnen belanghebbenden hiervoor een aanvraag ex artikel 6.1 Wro indienen.

Gelet op het voorgaande, zullen zowel het bestemmingsplan "Buitengebied" als de "Ruimtelijke Verordening Provincie Gelderland" leiden tot vergelijkbare beperkingen voor de uitbreiding van glastuinbouwbedrijven. Gelet hierop zal de maatregel, die het eerst in werking treedt, de eventuele planschade veroorzaken. Voor de toepassing van artikel 6.1 Wro is dit overigens niet van wezenlijke betekenis, nu ingevolge dat artikel zowel schade als gevolg van gemeentelijke planologische maatregelen als schade als gevolg van verordeningen ex artikel 4.1 Wro bij het college van burgemeester en wethouders "op het bord" zal liggen. Anders dan bij inpassingsplannen en provinciale projectbesluiten treedt het college van Gedeputeerde Staten ter zake van provinciale verordeningen ex artikel 4.1 Wro namelijk niet "in de plaats" van het college van burgemeester en wethouders (zie artikel 6.6 lid 1 Wro).

De taxatie van de waardevermindering per m² is in de vorige subparagraaf opgenomen.

3.2.6 Niet-agrarische bedrijven

Op grond van het huidige bestemmingsplan hebben de niet-agrarische bedrijven een specifiek omschreven doeleindenomschrijving die afgestemd is op de bestaande exploitatie. Qua bedrijvigheid zijn alleen activiteiten toegelaten die passen binnen de milieucategorieën 1 en 2. Bedrijfswoningen mogen een inhoud hebben van maximaal 600 m³. Uitbreiding van de bebouwde oppervlakte is alleen mogelijk met binnenplanse vrijstelling (thans: binnenplanse ontheffing ex artikel 3.6 lid 1 onder c Wro). Aangezien de uitbreiding afhankelijk is van een zelfstandig planschadegevoelige maatregel (een binnenplanse ontheffing) blijft de mogelijkheid tot uitbreiding buiten de te maken planologische vergelijking c.q. hoeft in dat kader daarmee geen rekening te worden gehouden.

In de nieuwe situatie worden ten aanzien van niet-agrarische bedrijven alleen de milieucategorieën 1, 2 en 3.1 vastgelegd, hetgeen een maximale uitwisseling van functies mogelijk maakt. Dit levert voor alle bedrijven een uitbreiding van aanwendingsmogelijkheden op, hetgeen als een positief gevolg van het nieuwe planologische regime kan worden gezien. De bij het bedrijf behorende bedrijfswoning mag voorts meer inhoud hebben (1.000 m³) dan thans het geval is, hetgeen eveneens als een positief gevolg van het nieuwe planologische regime kan worden gezien. Tevens is als "positief effect" te zien, dat de bedrijven onder de vigeur van het nieuwe bestemmingsplan "bij recht" mogen uitbreiden tot maximaal 10% van de bebouwde oppervlakte.

Als enige mogelijk nadelige effect zou gewezen kunnen worden op het feit, dat de bedrijfswoning mogelijk enige extra hinder zou kunnen ondervinden van – milieutechnisch gezien zwaardere – bedrijfsactiviteiten uit de categorie 3.1 op in de directe omgeving gelegen bedrijfspercelen van derden. Gelet evenwel op de naar zijn aard minder grote gevoeligheid van bedrijfswoningen voor deze vormen van hinder, bezien in combinatie met de geschetste voordelen die alle bedrijven ten deel vallen, achten wij de kans dat per saldo planologisch nadeel ontstaat bijzonder klein.



3.2.7 Burgerwoningen

Op grond van het thans geldende bestemmingsplan "Buitengebied" mogen burgerwoningen een bouwhoogte hebben van 9 meter en een inhoud van maximaal 500 m³, met dien verstande dat van woningen met een bestaande inhoud van 417 m³ of meer de inhoud met 20% mag worden vergroot. Het areaal aan bijgebouwen bedraagt maximaal 80 m². Bedrijfsmatig gebruik van hoofd- of bijgebouwen wordt in de voorschriften niet geregeld.

In de nieuwe situatie mogen woningen een goothoogte hebben van 6 meter en een bouwhoogte van 10 meter en mag de inhoud maximaal 1.000 m³ bedragen. Het areaal aan vrijstaande bijgebouwen mag maximaal 120 m² bedragen. Het nieuwe regime maakt onder bepaalde voorwaarden vormen van bedrijvigheid mogelijk.

Uit de vergelijking tussen de planologische regimes blijkt, dat alleen voor woningen met een bestaande inhoud van méér dan 834 m³ sprake is van een beperking van de inhoudsmaat van de hoofdbebouwing. Daar staat tegenover, dat het areaal bijgebouwen is vergroot van 80 m² naar 120 m² en dat thans, anders dan voorheen, onder bepaalde voorwaarden tevens op bescheiden schaal bedrijfsmatige activiteiten mogelijk zijn.

Gelet op de nog altijd royale inhoudsmaat, de vergroting van de oppervlakte van vrijstaande bijgebouwen en de uitbreiding van de eigen aanwendingsmogelijkheden achten wij de kans klein, dat de beperking van de inhoudsmaat die voor sommige woningen aan de orde is, en de potentiële hinder die van bedrijfsactiviteiten op omliggende percelen uitgaat, van grotere betekenis zal zijn dan de geschetste voordelen. Wij achten het "risicoprofiel" van de maatregel op dit punt dan ook laag. Dit betekent dat wij het planschaderisico vooralsnog stellen op "NIHIL".

3.2.8 Energie

Ten aanzien van het aspect "energie" is in het huidige bestemmingsplan niets specifiek geregeld. Wel is in de voorschriften van de bedrijfsbestemmingen (agrarisch en niet-agrarisch) een binnenplanse vrijstellingsbevoegdheid opgenomen ten behoeve van de oprichting van windmolens met een ashoogte van maximaal 25 meter, welke op een kortste afstand van minimaal 50 meter van een woning van derden gesitueerd dient te worden.

Het nieuwe bestemmingsplan laat op de bestemmingen "Agrarisch", "Agrarisch met waarden" en "Wonen" de opwekking van duurzame energie toe in de vorm van windenergie en zonne-energie, alsmede warmte-koudeopslag. De planregels bevatten echter geen specifieke bepalingen ten aanzien van windturbines, zodat ten aanzien van de voor windenergie benodigde bouwwerken alleen wordt teruggevallen op de in het algemeen voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde, maatvoering. Deze bouwhoogte bedraagt maximaal 6 meter; effectief is hierdoor het oprichten van windturbines niet reëel.

Aangezien de mogelijkheid tot het oprichten van windturbines in het oude regime gekoppeld is aan een – niet in de planologische vergelijking mee te nemen – binnenplanse vrijstelling en het nieuwe bestemmingsplan ter zake van windturbines geen mogelijkheden biedt, zal géén sprake zijn van planologisch nadeel. Om deze reden zijn wij in het advies niet verder ingegaan op aspecten zoals geluid- en slagschaduw hinder als gevolg van de plaatsing van windturbines.

3.3 Mogelijkheden tot beperking van het planschaderisico

In deze paragraaf wordt gezien, of er mogelijkheden zijn om het planschaderisico te beperken. Deze mogelijkheden zouden kunnen worden opgenomen in de voorgestane regeling, dan wel kunnen betrekking hebben op het op een andere manier vergoeden van ontstane planschade.

Mogelijkheden met betrekking tot de voorgestane regeling

In de planregels van het nog te ontwikkelen bestemmingsplan zouden uitgebreide ontheffings- en wijzigingsbevoegdheden kunnen worden opgenomen die het gemeentebestuur daardoor de nodige flexibiliteit bieden bij het beoordelen van initiatieven van derden. Anders dan onder de vigour van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt het opnemen van binnenplanse flexibiliteitsbepalingen thans geen mogelijkheden meer ter beperking van planologisch nadeel. Volgens de systematiek van de thans van kracht zijnde Wet ruimtelijke ordening dienen ontheffings- en wijzigingsbevoegdheden namelijk buiten de planologische vergelijking te worden gelaten aangezien, zoals gesteld, de effectuering van deze bevoegdheden een zelfstandige aanspraak op planschade met zich meebrengt (zie bijvoorbeeld subparagrafen 3.2.6 en 3.2.8).



Feitelijk zal het aantal planschadeclaims naar verwachting evenwel dalen, al naar gelang de wijze waarop van de (discretionaire) ontheffingsbevoegdheden gebruik kan worden gemaakt: van een belanghebbende die een binnenplanse ontheffing krijgt, dan wel waarvoor een wijzigingsplan wordt vastgesteld, is geen (te honoreren) planschadeclaim te verwachten.

Mogelijkheden met betrekking tot het vergoeden van schade, anders dan in geld

Lange tijd stelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich op het standpunt, dat de nadelen die voortvloeiden uit een planologische mutatie alleen mochten worden gecompenseerd met voordelen, afkomstig uit dezelfde planologische mutatie. Saldering van planologische nadelen met voordelen uit andere planologische mutaties stuitte op andersluidende jurisprudentie.

Sinds enige tijd bestaat echter de mogelijkheid om planschade weg te nemen door de oude planologische situatie te herstellen, bijvoorbeeld door toepassing van een daartoe in het nieuwe bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid. Deze wijze van schadevergoeding is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie hiervoor de op dit punt baanbrekende uitspraak ABRS 27 april 2005 inzake Raalte) uitdrukkelijk akkoord bevonden, zulks óók als van de zijde van de aanvrager de voorkeur bestaat voor een schadevergoeding in geld. Indien in ruimtelijk of milieutechnisch opzicht geen overwegende bezwaren bestaan tegen het – alsnog – benutten van de oude bouwen/of gebruiksmogelijkheden is dit, afhankelijk van de uiteindelijk te blijken hoogte van de schade bij derden, wellicht een aantrekkelijk alternatief. Er dient dan echter wel acht te worden geslagen op een eventueel risico op "indirecte" planschade voor de eigenaren van belendende percelen.

4 VERGOEDBAARHEID

4.1 Algemeen

Er zijn met betrekking tot het onderwerp vergoedbaarheid vier deelonderwerpen te onderscheiden:

- actieve risicoaanvaarding;
- passieve risicoaanvaarding;
- anderszins verzekerd;
- mogelijkheden om schade te voorkomen of te beperken.

Actieve risicoaanvaarding

Het is bestendige jurisprudentie dat ten aanzien van de vergoedbaarheid van de geleden schade het aspect van risicoaanvaarding ten tijde van aankoop van de onroerende zaak een rol kan spelen. In algemene zin kan worden gesteld dat indien voor de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan of een besluit sprake is geweest van (een reeks van) planologisch relevante besluiten waaraan een bestendige lijn in de (toekomst) visie op de uiteindelijke planologische bebouwings- en/of gebruiksmogelijkheden van de betreffende locatie kan worden ontleend (bijvoorbeeld een structuurplan, een voorbereidingsbesluit of een ter inzage gelegd bestemmingsplan), voorzienbaarheid in beginsel kan worden tegengeworpen indien (één van) deze planologisch relevante besluiten ten tijde van aankoop kenbaar waren. Blijkens toepasselijke jurisprudentie is niet vereist, dat de plannen zodanig concreet waren dat betrokkene hiermee volledig rekening kon en moest houden. Het criterium luidt dat "een redelijk handelend en denkend eigenaar rekening diende te houden met de kans, dat het (planologische) regime ter plaatse in negatieve zin zou wijzigen".

Passieve risicoaanvaarding

Het beperken of wegnemen van bebouwings- en/of gebruiksmogelijkheden op gronden van een aanvrager kan directe planschade tot gevolg hebben. Indien dit het geval is dient te worden bezien of aanvrager gedurende langere tijd zijn mogelijkheden onbenut heeft gelaten, terwijl men op de hoogte was of kon zijn van de toekomstige nadelige ontwikkeling (het zogeheten "verwijtbaar stilzitten"). Ook hier geldt als criterium dat "een redelijk handelend en denkend eigenaar rekening diende te houden met de kans, dat het (planologische) regime ter plaatse in negatieve zin zou wijzigen".



Anderszins verzekerd

Indien directe of indirecte planschade is ontstaan kan het voorkomen dat deze schade al anderszins is vergoed of verzekerd. De opgetreden schade komt dan niet nogmaals voor tegemoetkoming in schade in aanmerking. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld de situatie waarin een gemeente of ontwikkelaar gronden van een aanvrager heeft gekocht, waarbij partijen op kenbare wijze zijn overeengekomen dat in het verkoopbedrag een schadetegemoetkoming in schade voor de toekomstige planologische verslechtering is opgenomen.

Mogelijkheden om schade te voorkomen of te beperken

Op basis van artikel 6.3 Wro betrekken burgemeester en wethouders in hun beslissing de mogelijkheden van aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken. Uitgaande van de door de wetgeving en rechtspraak gegeven kaders en de thans beschikbare informatie, zijn er geen omstandigheden te voorzien waarmee een eventuele aanvrager de schade zou kunnen voorkomen of zou kunnen beperken, zodat wij dit onderwerp verder buiten beschouwing laten.

4.2 Beoordeling op hoofdlijnen

Ten aanzien van het onderwerp "risicoaanvaarding" merken wij op, dat er inmiddels signalen naar buiten zijn gebracht over de gedachte aanpassing van de bestemmingsregeling in het buitengebied. Met name ten aanzien van enkele planschadetechnisch gezien "riskante" voorgestane maatregelen (verkleinen van agrarische bouwpercelen en glastuinbouwpercelen) zijn de betrokken eigenaren een aantal jaren geleden geïnformeerd over de voorgenomen aanpassing van de bouwpercelen en zijn de ingebrachte wensen op dit punt voor het overgrote deel gehonoreerd. Specifiek ten aanzien van glastuinbouwpercelen vormt het ter inzage leggen van het ontwerp van de "Ruimtelijke Verordening Provincie Gelderland" eveneens een concrete aanwijzing, dat aan bestaande uitbreidingsmogelijkheden zal gaan worden getornd.

Belangrijk voor het kunnen tegenwerpen van "passieve risicoaanvaarding" is dat niet louter mag worden verwezen naar de leeftijd van het bestemmingsplan, dat de voor aanvrager profijtelijke bouw- of gebruiksmogelijkheden bevatte. De "ouderdom" van de vervallen bouw- of gebruiksmogelijkheden is weliswaar een belangrijke factor, maar mag niet de enige factor zijn, zo overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor het eerst in de planschade-uitspraak van 11 mei 2000, BR2001/228 inzake Cranendonck, hetgeen nadien meermaals is bevestigd.

Er moet dus iets “meer” zijn, namelijk: kenbare én voldoende concrete aanwijzingen dat het regime in nadelige zin zou kunnen worden gewijzigd alsmede een zekere periode voor de eigenaar om, na het bekend worden van die voortekenen, alsnog de bestemmingen te realiseren of daartoe in elk geval voldoende concrete pogingen te ondernemen.

Zoals gesteld wordt aan het vereiste van “kenbare en voldoende concrete aanwijzingen” wat ons betreft voldaan, daar waar het de aanpassing van de maatvoering van agrarische bouwpercelen en glastuinbouwbedrijven betreft. Vanaf het moment van bekend worden van het gemeentelijke en/of provinciale beleid ter zake is “actieve risicoaanvaarding” ontstaan voor al degenen, die ná deze datum hebben besloten tot het kopen van een onroerende zaak binnen het plangebied.

Voorts brengen de genoemde signalen met zich mee, dat na verloop van tijd ook sprake kan zijn van “passieve risicoaanvaarding” voor de huidige eigenaren van objecten in het plangebied. Belangrijk daarbij is, dat de uitvoering van de enquête in 2007 en de terinzagelegging van het ontwerp van de “Ruimtelijke Verordening Provincie Gelderland” alsmede het voorontwerpbestemmingsplan niet gepaard is gegaan met “voorbereidingsbescherming” op basis van een voorbereidingsbesluit, aangezien de eigenaren van objecten in het plangebied dan niet meer in de gelegenheid zouden zijn geweest, hun bouw- en/of gebruiksmogelijkheden alsnog te realiseren. Eventuele bouw- of gebruiksiniciatieven zouden dan namelijk zijn gestuit op de voorbereidingsbescherming van het plan. Uit planschadejurisprudentie blijkt, dat het eigenaren niet wordt tegengeworpen indien zij in een periode dat voorbereidingsbescherming van toepassing is, geen initiatieven ontplooiën voor het alsnog realiseren van de oude bestemming. Voor zover wij uit de stukken en uit de website van de gemeente hebben kunnen achterhalen, is nimmer een algeheel voorbereidingsbesluit voor het buitengebied vastgesteld.

Indien vanaf de dag van het bekend worden van de concrete aanwijzingen dat aan de aanwendingsmogelijkheden zal worden getornd tot aan het ter inzage leggen van het ontwerpbestemmingsplan een voldoende lange periode zit voor het ontplooiën van initiatieven, zal later in procedures ex artikel 6.1 Wro aan de betrokken eigenaren, die dergelijke initiatieven niet hebben ontplooid, “passieve risicoaanvaarding” kunnen worden tegengeworpen, waardoor de ontstane planschade niet voor vergoeding in aanmerking komt. Ten aanzien van het criterium “voldoende lange periode om alsnog te realiseren” is de jurisprudentie nog niet geheel uitgekristalliseerd doch een termijn van bijna een jaar is al eens voldoende geacht (ABRS 18 januari 2006, zaak 200502620/1, Enschede).

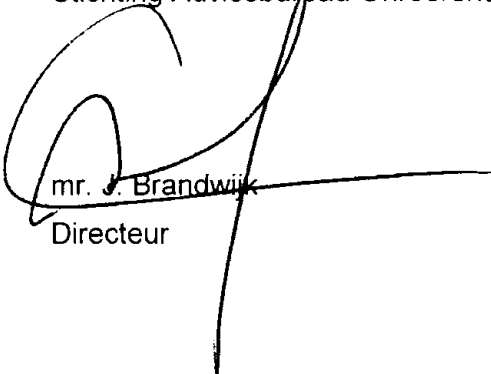
Van belang is voorts, dat “tegenzittende economische omstandigheden” niet afdoen aan de “passieve risicoaanvaarding”. Voor zover sprake is van planschade als gevolg van het wijzigen of wegbestemmen van bouw- of gebruiksmogelijkheden, kan deze dus wegens passieve risicoaanvaarding voor rekening van de aanvragers worden gelaten indien de hierboven geschetste “marsroute” wordt gevolgd, ongeacht of de betrokkene in economische zin al dan niet in staat is geweest, de bouw- en/of gebruiksmogelijkheden te benutten.

Aangezien de aanwijzingen voor de aanpassing van agrarische bouwpercelen (glastuinbouw daaronder begrepen) dateren van 2007 en sindsdien ruim meer dan 11 maanden verstreken zijn zonder voorbereidingsbescherming, verwachten wij dat de schade in verband met de aanpassing van de oppervlakte van agrarische bouwpercelen wegens “passieve risicoaanvaarding” voor rekening van de eigenaren zal kunnen worden gelaten.

5 CONCLUSIE

Door de planologische mutatie, zoals hiervoor omschreven, zal naar verwachting schade kunnen optreden die, op basis van artikel 6.1 Wro, voor tegemoetkoming in aanmerking kan komen. Wezenlijke aandachtspunten betreffen de beschermingsregeling van archeologische waarden en de aanpassing van de maatvoering van agrarische bouwpercelen en glastuinbouwbedrijven. Ten aanzien van laatstgenoemde maatregelen is het planschaderisico klein in verband met het aspect "passieve risicoaanvaarding". Het planschaderisico is door ons per deelonderwerp vastgesteld in de hierna opgenomen tabel.

Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken,



mr. J. Brandwijk
Directeur



Deelonderwerp	Planschaderisico per eenheid	Planschaderisico gekwantificeerd	Opmerkingen
"Waarde – Archeologie 1": hoge verwachting; gronden <u>binnen</u> bouwblok	€ 11,-- /m ²	PM (niet te begroten)	Aantal m ² afhankelijk van archeologisch rapporten
"Waarde – Archeologie 2": lage tot middelhoge verwachting; gronden <u>binnen</u> bouwblok	€ 1,-- /m ²	PM (niet te begroten)	Klein risico, enkel bij > 2.000 m ² bebouwing / bodembewerking
"Waarde – Archeologie": consequenties voor gronden <u>buiten</u> bouwblok*	€ 0,30 /m ² indien thans agrarische bestemming*	Max. € 7.200.000,--, gebaseerd op een onwaarschijnlijk "nachtmerriescenario"	Alleen bij "zuiver" agrarisch gebied; geen planschade tenzij jurisprudentie wijzigt. Voorts in beperkt aantal gevallen.
Omzetting agrarische bouwpercelen in burgerwoonpercelen	Opp. < 1,5 ha: NIHIL Opp. > 1,5 ha: € 8,-- /m ²	NIHIL (doet zich niet voor)	
Bestemmingswijziging agrarische bedrijven: verval uitbreidingsmogelijkheden op "buurmans grond"	NIHIL (zowel voor bedrijf als voor "buurman")	NIHIL	
Bestemmingswijziging agrarische bedrijven: verval uitbreidingsmogelijkheden op <u>eigen</u> grond (verkleining eigen bouwperceel)	€ 19,-- /m ²	NIHIL wegens "passieve risicoaanvaarding"	
Bestemmingswijziging glastuinbouwbedrijven: verval uitbreidingsmogelijkheden op <u>eigen</u> grond (verkleining eigen bouwperceel)	€ 11,-- /m ²	NIHIL wegens "passieve risicoaanvaarding"	
Bestemmingsregeling niet-agrarische bedrijven	NIHIL	NIHIL	
Bestemmingsregeling burgerwoningen	NIHIL	NIHIL	
Aspect "Energie"	NIHIL	NIHIL	

* globaal berekend op 2.400 ha.