

Uitspraak 201705766/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 4 april 2018
Tegen: de raad van de gemeente Pekela
Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus
Rechtsgebied: RO - Groningen
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:1135**

201705766/1/R3.

Datum uitspraak: 4 april 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

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

[appellant], wonend te Nieuwe Pekela, gemeente Pekela,

en

de raad van de gemeente Pekela,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 23 mei 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "De Linten, partiële herziening [locatie]" 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 21 februari 2018, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.A. Tilstra, rechtsbijstandverlener te Assen, en de raad, vertegenwoordigd door B.J. Strik en H.A. Birza, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Artikel 8:51d van de Awb luidt, voor zover thans van belang: "Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen."

Inleiding

2. [appellant] is eigenaar van het perceel [locatie] te Nieuwe Pekela (hierna: het perceel). Het perceel had in het bestemmingsplan "buitengebied Nieuwe Pekela" een bedrijfsbestemming.

3. Op 2 juli 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "De Linten" vastgesteld. In de uitspraak van de Afdeling van 9 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1271](#), is het beroep van [appellant] tegen het bestemmingsplan "De Linten" ongegrond verklaard. In die uitspraak is overwogen dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid een agrarische bestemming aan het achterste gedeelte van het perceel heeft kunnen toekennen. Met deze uitspraak is het bestemmingsplan voor de gronden van [appellant] onherroepelijk geworden.

4. In het bestemmingsplan "De Linten" is aan het achterste deel van het perceel de bestemming "Agrarisch" toegekend. Deze agrarische bestemming is in overeenstemming met het feitelijke gebruik op het achterste deel van het perceel. Naar aanleiding van de gewijzigde bestemming heeft [appellant] een planschadeverzoek ingediend. Thorbecke B.V. heeft bij brief van 20 maart 2015 aan het college van burgemeester en wethouders van Pekela een advies, gedateerd 19 maart 2015, uitgebracht, waarin zij adviseert om de schade in natura te compenseren door herstel van de oude gebruiks- en bouw mogelijkheden via een planologische wijziging.

5. Het plan voorziet in het herstel van enkele gebruiks- en bouw mogelijkheden uit het eerder geldende bestemmingsplan "buitengebied Nieuwe Pekela". Het plan maakt het mogelijk om ter plaatse van de aanduiding "wetgevingszone - afwijkingsgebied" op gronden die in het bestemmingsplan "De Linten" de bestemming "Agrarisch" hebben gekregen, door gebruikmaking van een afwijkingsbevoegdheid gebouwen buiten het bouwvlak te bouwen, mits de bouw- en goothoogte niet meer dan respectievelijk 6 en 3 m bedragen, de oppervlakte niet meer dan 50 m² bedraagt en deze bebouwing uitsluitend wordt gebruikt ten behoeve van de naastgelegen bestemming "Bedrijf". Verder maakt het plan het mogelijk dat deze gronden met gebruikmaking van een afwijkingsbevoegdheid geheel of gedeeltelijk worden gebruikt als parkeergelegenheid voor de naastgelegen bestemming "Bedrijf". Tot slot maakt het plan het mogelijk om ter plaatse van de hiervoor genoemde aanduiding op gronden die in het bestemmingsplan "De Linten" de bestemming "Bedrijf" hebben gekregen, met gebruikmaking van een afwijkingsbevoegdheid gebouwen buiten het bouwvlak te bouwen, mits de bouwhoogte niet meer dan 7,5 m en de afstand tot de perceelgrens niet minder dan 4 m bedraagt. In de planregels is vermeld dat de genoemde afwijkingsbevoegdheden "tot uiterlijk 2 jaar na de onherroepelijke inwerkingtreding van deze partiële herziening" kunnen worden toegepast.

Reikwijdte beroep

6. [appellant] voert aan dat de raad ten onrechte de afwijkingsbevoegdheden in het plan voor een termijn van twee jaar heeft vastgesteld.

De termijn van twee jaar

7. [appellant] stelt dat bij de vaststelling van het plan in artikel 24, eerste lid, aanhef en onder g, b en c van de planregels ten onrechte is opgenomen dat een omgevingsvergunning voor afwijken "tot uiterlijk 2 jaar na de onherroepelijke inwerkingtreding van deze partiële herziening" kan worden verleend. [appellant] stelt dat dit een onredelijke termijn is. Dit leidt er volgens hem niet toe dat zijn planschade in natura wordt gecompenseerd, omdat er in wezen geen volledig herstel van bouw mogelijkheden is. Bovendien zal volgens hem de waarde van zijn grond na twee jaar dalen.

7.1. De raad stelt dat het vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet wenselijk is om mogelijkheden uit het eerder geldende bestemmingsplan "buitengebied Nieuwe Pekela" voor onbepaalde tijd te herstellen. Met het plan wordt tegemoet gekomen aan het zogenoemde 'voorzienbaarheids criterium' dat in artikel 6.3 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is opgenomen. [appellant] krijgt de gelegenheid om eventuele bouwplannen te verwezenlijken, waardoor

tegemoetkoming in geleden schade in de vorm van een financiële vergoeding kan uitblijven.

7.2. Artikel 2 van de planregels luidt: "De regels van het bestemmingsplan De Linten, vastgesteld op 2 juli 2013 door de gemeenteraad van de gemeente Pekela, blijven van toepassing met dien verstande dat voor het plangebied de volgende regels worden toegevoegd aan artikel 24:

24.1 Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van:

g. het bepaalde in artikel 3 lid 2, sub a onder 1 en artikel 3 lid 5, sub a juncto artikel 3 lid 1 ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingszone - afwijkingsgebied':

1. voor de bouw van gebouwen buiten het bouwvlak mits:

- de bouw- en goothoogte niet meer dan respectievelijk 6 en 3 m bedragen;
- de oppervlakte niet meer dan 50 m² bedraagt;
- het gebruik van deze bebouwing uitsluitend ten behoeve van de naastgelegen bestemming Bedrijf is toegestaan;

b. het bepaalde in artikel 3 lid 5, sub a juncto artikel 3 lid 1 ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingszone - afwijkingsgebied':

1. voor het geheel of gedeeltelijk gebruik van het terrein als parkeergelegenheid voor de naastgelegen bestemming Bedrijf;

c. het bepaalde in artikel 4 lid 2, sub a onder 1 ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingszone - afwijkingsgebied':

1. voor de bouw van gebouwen buiten het bouwvlak, mits:

- de bouwhoogte niet meer dan 7,5 m bedraagt;
- de afstand tot de perceelgrens niet minder dan 4 m bedraagt;

De bevoegdheden genoemd onder g, h en i kunnen worden toegepast tot uiterlijk 2 jaar na de onherroepelijke inwerkingtreding van deze partiële herziening."

De artikelen 3 en 4 van de regels van het bestemmingsplan "De Linten", voor zover hier van belang, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

7.3. Het geschil spitst zich toe op de vraag of de tegemoetkoming in de schade van [appellant] met de vaststelling van het plan voldoende anderszins is verzekerd.

7.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#)), kan tegemoetkoming in planschade in voorkomende gevallen bestaan uit compensatie in natura, in welk geval schadevergoeding in geld achterwege kan blijven, omdat tegemoetkoming in de schade anderszins is verzekerd.

7.5. Voorts heeft de Afdeling in die uitspraak overwogen dat compensatie in natura bij planschade in de vorm van waardevermindering ten gevolge van een wijziging van het planologische regime van de onroerende zaak van de aanvrager (de zogenoemde directe planschade) onder meer kan bestaan uit een herstel van de door een wijziging van het planologische regime weggevallen bouwmogelijkheid. In dat geval kan tegemoetkoming in geld achterwege blijven omdat de (tegemoetkoming in) schade anderszins is verzekerd.

7.6. Bij besluit van 7 mei 2015 heeft het college van burgemeester en wethouder van Pekela ingestemd met het advies van Thorbecke B.V. om de planschade van [appellant] in natura te compenseren. Het besluit is inmiddels onherroepelijk geworden. De raad beoogt met het plan [appellant] in natura te compenseren.

7.7. Uit de jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 27 april 2005, [ECLI:NL:RVS:2005:AT4747](#)) valt af te leiden dat de tegemoetkoming in de schade in ieder geval anderszins is verzekerd, indien de verzoeker om planschade, of diens eventuele rechtsopvolger onder algemene of bijzondere titel, gedurende twee jaar of langer na het onherroepelijk worden van het besluit waarbij de vervallen bouw- en/of gebruiksmogelijkheden worden hersteld, de mogelijkheid wordt gegeven om door middel van het indienen van een aanvraag gebruik te maken van die mogelijkheden.

7.8. In de laatste volzin van het bij artikel 2 gewijzigde artikel 24, lid 24.1, van de planregels is een termijn gesteld waarbinnen het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan kan verlenen. Gelet op de onder 7.7 genoemde uitspraak is de Afdeling van oordeel dat in dit geval het opnemen van een termijn waarbinnen het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan kan verlenen niet toereikend is. De termijn moet zien op de mogelijkheid om een aanvraag voor een dergelijke vergunning in te dienen.

7.9. Uit artikel 2 van de planregels volgt dat de hiervoor bedoelde termijn aanvangt na "de onherroepelijke inwerkingtreding van deze partiële herziening". Het is niet duidelijk of daarmee het moment van inwerkingtreding van het plan of, in lijn met de onder 7.7 genoemde uitspraak, van het onherroepelijk worden van het plan wordt bedoeld. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat hij bedoeld heeft de termijn aan te laten vangen na het onherroepelijk worden van het plan. De Afdeling is van oordeel dat met de zinsnede "onherroepelijk inwerkingtreding" in de planregel onduidelijk is wanneer de termijn aanvangt.

7.10. In artikel 2 van de planregels worden bevoegdheden tot verlening van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan toegevoegd aan artikel 24, lid 24.1, van de regels van het bestemmingsplan "De Linten". Deze bevoegdheden zijn toegevoegd in de onderdelen g, b en c. In de aan artikel 24, lid 24.1, toegevoegde slotzin wordt evenwel verwezen naar de bevoegdheden onder g, h en i. Hierdoor is niet duidelijk op welke bevoegdheden de in die zin bedoelde termijn betrekking heeft.

7.11. Uit de stukken en de door de raad gegeven toelichting ter zitting volgt dat bij het opstellen van de planregel en daarbij het bepalen van de duur van de opgenomen termijn geen rekening is gehouden met de bijzondere aard van de bebouwing op het perceel en de belangen van [appellant]. Op het perceel staan een houtzagerij, dienstwoning en houtschuur die de status hebben van rijksmonument en in een slechte onderhoudsconditie verkeren. Ter zitting heeft [appellant] te kennen gegeven dat hij zijn perceel wil verkopen, maar dat de aard en status van de opstallen de verkoop van zijn perceel bemoeilijken. Daarom is er volgens hem meer tijd nodig om een koper te vinden. Daarbij heeft [appellant] ter zitting toegelicht dat hij geen pensioen heeft opgebouwd en voor de hoogte van zijn pensioen afhankelijk is van de verkoop van zijn perceel. Wanneer er beperkingen in het aanwenden van de bevoegdheden gelden, wordt zijn grond minder waard.

Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad het bestreden besluit in zoverre niet zorgvuldig heeft voorbereid.

Slotoverweging

8. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van de rechtsoverwegingen 7.8 tot en met 7.11 een nieuw besluit te nemen.

De raad dient de Afdeling en de andere partij de uitkomst van voormelde opdracht mede te delen

en een nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Pekela op:

- om binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van rechtsoverweging 8 een nieuw besluit te nemen en
- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Lap
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 april 2018

288-867.

BIJLAGE

Het bestemmingsplan "De Linten"

Artikel 3 Agrarisch

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. de uitoefening van het agrarische bedrijf met een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering;
- b. de uitoefening van een intensieve veehouderij, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'intensieve veehouderij' en uitsluitend overeenkomstig de bestaande situatie;
- c. agrarisch grondgebruik;
- d. wonen ten behoeve van het bedrijf, uitsluitend overeenkomstig bestaand;
- e. bedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf';

met daaraan ondergeschikt:

- f. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden van het open landschap;

g. leidingen;

h. nutsvoorzieningen;

i. sloten en/of andere watergangen;

j. wegen en paden;

met de daarbij behorende:

k. bedrijfsgebouwen, waaronder overkappingen;

l. bedrijfswoningen, al dan niet in combinatie met ruimte voor een aan huis verbonden beroep, dan wel een kleinschalige bedrijfsmatige activiteit;

m. bijbehorende bouwwerken en overkappingen bij bedrijfswoningen;

n. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

3.2 Bouwregels

a. Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

1. de gebouwen worden gebouwd binnen een bouwvlak;

[...]

3.5 Specifieke gebruiksregels

Onder strijdig gebruik met deze bestemming wordt begrepen het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving, waaronder in elk geval wordt begrepen:

a. het gebruik van gronden en bouwwerken voor niet-agrarische bedrijvigheid;

[...]

Artikel 4 Bedrijf

[...]

4.2 Bouwregels

a. Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

1. de gebouwen worden gebouwd binnen een bouwvlak;

[...]