

Compensatie in natura: wanneer is de schade “voldoende anderszins verzekerd”?

Op 6 december 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een belangwekkende uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2017:3305) over (indirecte) planschade en (de mogelijkheden tot) compensatie in natura. In de uitspraak passeren verschillende aspecten van het planschaderecht de revue. Onderstaande samenvatting is beperkt tot de onderdelen van de uitspraak die betrekking hebben op compensatie in natura.

De feiten

De feiten in deze zaak liggen als volgt. DSM heeft verzocht om een tegemoetkoming in de door haar geleden planschade als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan “Spoorzone”. Dit bestemmingsplan voorziet in de verdubbeling van de bestaande tweesporige lijn door het centrum van Delft en in de bouw van een spoortunnel, en kent aan de percelen van DSM (ook wel: Bacinolterrein) de bestemmingen Spoorwegdoeleinden, Groenvoorzieningen en Verkeersdoel toe. DSM stelt dat zij schade lijdt door het verlies van bouw- en gebruiksmogelijkheden op het Bacinolterrein.

De gemeente stelt zich op het standpunt dat een deel van de planschade anderszins is verzekerd met de verkoop van een deel van de grond van het Bacinolterrein door DSM aan ProRail. Voor zover er planschade resteert, heeft de gemeente een tegemoetkoming in de schade toegekend. De gemeente heeft namelijk het verzoek van DSM – gedeeltelijk in navolging van het advies van de SAOZ - toegewezen in de vorm van (geheel of gedeeltelijk) herstel van bouw- en gebruiksmogelijkheden op de (gedeelten van) percelen van DSM. Na het onherroepelijk worden van het daartoe strekkend bestemmingsplan (waarvan het ontwerp uiterlijk december 2019 ter inzage zal worden gelegd) zal worden vastgesteld of de planschade volledig is gecompenseerd.

Oordeel rechtbank

De rechtbank is van oordeel dat het “compensatiebesluit” van de gemeente in strijd is met de rechtszekerheid, nu de gemeente compensatie in natura afhankelijk heeft gesteld van onzekere, nadere besluitvorming. Daarom had het besluit volgens de rechtbank in ieder geval een getaxeerd schadebedrag moeten bevatten. Zowel DSM als de gemeente stellen hoger beroep in tegen de rechtbankuitspraak.

Oordeel Afdeling

In hoger beroep betoogt de gemeente dat het besluit, voor zover daarin een tegemoetkoming in natura is toegekend, niet in strijd is met de rechtszekerheid. Het is volgens de gemeente niet nodig dat het besluit in ieder geval een getaxeerd schadebedrag moet bevatten. Onzekerheid over de uitkomst van een planologische procedure kan volgens de gemeente ook worden ondervangen door in een besluit op te nemen dat financiële compensatie op een vastgestelde datum zal worden betaald, mocht het regime, waarbij compensatie wordt geboden, niet worden doorgevoerd.

De Afdeling volgt de argumentatie van de gemeente niet. Na een (uitvoerige) analyse van de jurisprudentie komt de Afdeling tot de conclusie dat de gemeente in dit geval de vaststelling van de tegemoetkoming in planschade in de vorm van compensatie in natura ten onrechte afhankelijk heeft gesteld van onzekere nadere besluitvorming over de omvang van het door DSM geleden nadeel en de vergoedbaarheid ervan. De Afdeling vindt het niet acceptabel dat mogelijk tot na 31 december 2020

onzekerheid bestaat in welke mate de schade als gevolg van de vervallen bedrijfsmogelijkheden zal worden gecompenseerd.

De Afdeling vindt het in dit verband van belang dat het voor DSM onduidelijk is in hoeverre de door haar gestelde schade voor vergoeding in aanmerking komt. Oorzaak hiervan is dat de gemeente in haar besluit had bepaald dat de schade, wat de omvang ook mag zijn, niet geheel voor vergoeding in aanmerking zou komen, gelet op de (passieve) risicoaanvaarding door DSM en het anderszins verzekerd zijn van de schade. De Afdeling neemt daarbij ook in aanmerking dat onduidelijkheid bestaat over de mate waarin de vervallen bedrijfsmogelijkheden volledig zullen worden gecompenseerd, en over het moment van inwerkingtreding van deze planologische wijziging. Onder deze omstandigheden had het besluit over het planschadeverzoek een getaxeerd schadebedrag moeten bevatten, aldus de Afdeling.

Compensatie in natura door toekomstige bestemmingsplanregeling voldoende verzekerd?

Over de wijze waarop de compensatie in natura is toegekend, overweegt de Afdeling het volgende. DSM stelt zich op het standpunt dat de compensatie in natura zoals die in dit geval was toegekend, niet voldoende was. Deze compensatie zou bestaan uit het toekennen van de bestemming Bedrijventerrein met de mogelijkheid van het uitoefenen van bedrijfsactiviteiten uit de milieucategorieën 1 tot en met 3.2 aan het Bacinolterrein. DSM vond dat te globaal en onvoldoende. Volgens DSM had de gemeente een concept-plankaart aan het besluit moeten toevoegen, te meer nu een concept-plankaart tijdens besprekingen met DSM is getoond. Ook zouden de vervallen bouw- en gebruiksmogelijkheden met de voorgestelde bestemmingsplanregeling niet afdoende zijn gecompenseerd.

De Afdeling is het niet eens met de eisen van DSM. De Afdeling vindt dat compensatie in natura niet alleen mogelijk is als er een uitgewerkt concept-bestemmingsplan klaar ligt. Dat tijdens besprekingen met DSM een concept-plankaart met daarin een verkenning van mogelijkheden is overgelegd, maakt dit volgens de Afdeling niet anders. Voldoende is de toezegging in het besluit dat een ontwerpbestemmingsplan, waarin de bestemming van het terrein wordt gewijzigd in de bestemming Bedrijventerrein, uiterlijk 31 december 2019 ter inzage zal worden gelegd. Evenmin is er grond voor het oordeel dat de voorgestelde bestemmingswijziging bij voorbaat niet toereikend is. De door DSM geleden planschade kan niet uitsluitend worden gecompenseerd door herstel van de oorspronkelijke bouw- en gebruiksmogelijkheden. Zowel geheel als gedeeltelijk herstel van de bouw- en/of gebruiksmogelijkheden kan als compensatie in natura worden aangemerkt.

Hoogte schade

De omvang van de schade was in deze zaak al bekend. DSM had haar schade op basis van een rapport van haar partijdeskundige getaxeerd op een bedrag € 1.760.000,00. De door de gemeente ingeschakelde deskundige taxeerde de schade op € 115.000,00. De StAB taxeert de schade vervolgens op € 1.370.000,00, en dat bedrag is door de rechtbank overgenomen. Onder deze omstandigheden had het compensatiebesluit van de gemeente volgens de Afdeling een getaxeerd schadebedrag moeten bevatten. De gemeente had in haar besluit moeten motiveren waarom de schadeberekening van de door DSM ingeschakelde deskundige onjuist is en hoe de schade wel op juiste manier moet worden berekend. De Afdeling neemt daarbij ook in aanmerking de schadeberekening van de partijdeskundige van DSM en de grote verschillen tussen beide schadeberekeningen.

Commentaar

Deze uitspraak is om meerdere redenen interessant. In dit artikel zijn met name de aspecten over compensatie in natura uitgebreider toegelicht.

In artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is bepaald dat burgemeester en wethouders aan degene die planschade lijdt of zal lijden een tegemoetkoming toekennen, voor zover deze planschade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en de tegemoetkoming niet voldoende anderszins verzekerd is. Uit bestendige jurisprudentie volgt dat een tegemoetkoming als voldoende anderszins verzekerd geldt als deze in natura heeft plaatsgevonden (zie onder meer ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9072; ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:305). Het is niet noodzakelijk dat de schade reeds ten tijde van het ontstaan daarvan in natura is gecompenseerd. Het gaat er om of ten tijde van de beslissing op het verzoek om tegemoetkoming in planschade die tegemoetkoming.

Verder is het bestendige jurisprudentie van de Afdeling dat tegemoetkoming in schade door compensatie in natura niet voldoende anderszins is verzekerd indien deze afhankelijk is van toekomstige, onzekere gebeurtenis. Het oordeel van de Afdeling in deze uitspraak is dan ook in lijn met haar eerdere rechtspraak. Zo oordeelde de Afdeling in een uitspraak van uitspraak van 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:305 al dat tegemoetkoming in schade door compensatie in natura niet voldoende anderszins is verzekerd, wanneer deze afhankelijk is van een toekomstige, onzekere gebeurtenis (zie voorts: ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3767 en meer recent de Afdelingsuitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1293). Bij compensatie in natura is voorafgaande vaststelling van de schade in geld niet noodzakelijk.

Hoewel dus de tegemoetkoming in schade door compensatie in natura niet voldoende anderszins is verzekerd wanneer deze afhankelijk is van een toekomstige, onzekere gebeurtenis, is voor compensatie in natura niet vereist is dat er al een uitgewerkt nieuw (bestemmings)plan 'op de plank ligt'.