

DEELADVIES PLANSCHADE

met betrekking tot de voorzienbaarheid
van het project "Railterminal Gelderland"

Opdracht
Datum
Adviseur
Referentie

3830120
februari 2019
mr. drs. [REDACTED]
2016-04 indirecte planschade

STICHTING ADVIESBUREAU ONROERENDE ZAKEN

KRUISPLEIN 25N • 3014 DB ROTTERDAM • POSTBUS 29196 • 3001 GD ROTTERDAM

T 010 - 469 3899 • INFO@SAOZ.NL • WWW.SAOZ.NL • IBAN NL21INGB0000508019 • BTW NL002767661B01 • KVK 41126679

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	3
1.1	Opdracht.....	3
1.2	Gebruikte stukken en geraadpleegde bronnen	3
1.3	Gesprek.....	3
2	WETGEVING EN JURISPRUDENTIE	4
2.1	Wet ruimtelijke ordening	4
2.2	Actualiteiten rechtspraak	5
3	BEOORDELING ACTIEVE RISICOAANVAARDING	6
3.1	Inleiding.....	6
3.2	Beoordeling voorzienbaarheid RTG.....	11
3.3	Voorzienbaarheid RTG op basis van het project MTC?	13
4	CONCLUSIE.....	19

1 INLEIDING

1.1 Opdracht

De provincie Gelderland, nader te noemen: “opdrachtgever”, heeft de SAOZ te Rotterdam opdracht gegeven om een deeladvies planschade op te stellen met betrekking tot het project “Railterminal Gelderland” (RTG). Het daartoe op te stellen provinciaal inpassingsplan voorziet in de mogelijke aanleg van een overslagpunt voor containers van railvervoer naar wegvervoer v.v. in Elst, bij het buurtschap Reeth. De RTG is gedacht in de gemeente Overbetuwe, nabij de Betuweroute en de autosnelweg A15. In dit advies wordt onderzocht vanaf welk moment de ontwikkeling van de RTG voorzienbaar werd op een dusdanige wijze, dat aan aanvragers om tegemoetkoming in planschade “actieve risicoaanvaarding” tegengeworpen zal kunnen worden.

1.2 Gebruikte stukken en geraadpleegde bronnen

Bij het opstellen van dit advies hebben wij de stukken gebruikt, zoals deze door opdrachtgever ter beschikking zijn gesteld. Het betreft documenten met betrekking tot het project die door de jaren heen zijn vastgesteld, waaronder:

- Stukken met betrekking tot het “Regionaal Structuurplan KAN 1995 – 2015”;
- Stukken met betrekking tot het “Regionaal plan 2005 – 2020” van de Stadsregio Arnhem – Nijmegen;
- Stukken met betrekking tot het Streekplan Gelderland 2005.

1.3 Gesprek

Het dossier is op 15 februari 2019 besproken tussen vertegenwoordigers van de SAOZ, opdrachtgever en de gemeente Overbetuwe. Tijdens het gesprek is aan de orde gekomen dat het project “RTG” wellicht een langere “voorgeschiedenis” kent dan oorspronkelijk was aangenomen; zo was aan het eind van de vorige eeuw al sprake van ontwikkelingen in het gebied, zij het dat het andere c.a. “ruimere” ontwikkelingen betrof dan louter de RTG (namelijk het project “MTC”) en dat voorts voor het al dan niet kunnen aannemen van voorzienbaarheid van belang kan zijn, dat met betrekking tot het project “MTC” het besluit tot goedkeuring van de beleidsbeslissing door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is vernietigd in de uitspraak ABRS 21 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6734. Na het gesprek zijn aanvullende stukken gezonden, welke door ons in de beoordeling zijn betrokken.

2 WETGEVING EN JURISPRUDENTIE

2.1 Wet ruimtelijke ordening

De mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming in de planschade is vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening. Het onderwerp planschade is geregeld in hoofdstuk 6 (Financiële bepalingen). Artikel 6.1 is het belangrijkste artikel omdat in dat artikel alle planschade veroorzakende oorzaken worden genoemd:

- a) Een bestemmingsplan, inpassingsplan of van een beheersverordening;
- b) Een bepaling van een planwijziging, een planuitwerking of nadere eis;
- c) Een omgevingsvergunning (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht WABO) welke in strijd is met een plan;
- d) De aanhouding van een besluit omtrent het verlenen van een omgevingsvergunning;
- e) Een specifieke bepaling van een provinciale verordening;
- f) Een specifieke bepaling van een exploitatieplan;
- g) Een bepaald koninklijk besluit.

Artikel 6.2 heeft betrekking op het normale maatschappelijke risico:

Lid 1: Binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade blijft voor rekening van de aanvrager.

Lid 2: In ieder geval blijft voor rekening van de aanvrager:

- Van schade in de vorm van een inkomensderving, een gedeelte gelijk aan twee procent van het inkomen onmiddellijk voor het ontstaan van de schade;
- Van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak, een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, tenzij de vermindering het gevolg is van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond of van op de onroerende zaak betrekking hebbende regels als bedoeld in [artikel 3.1](#).

2.2 Actualiteiten rechtspraak

Aan de hand van rechterlijke uitspraken wordt de betekenis van de wetsartikelen die betrekking hebben op de tegemoetkoming in de planschade verder ingevuld. Wij houden de jurisprudentie wekelijks bij en wij leiden daaruit een juridisch kader af, waarbinnen de planologische vergelijking moet passen. De voor de risicoanalyse planschade belangrijkste criteria zijn:

- Bij de planologische vergelijking dient uit te worden gegaan van de maximale invulling van het “oude” en het nieuwe bestemmingsplan. Niet de oude en nieuwe feitelijke situatie van belang, maar dat wat op grond van de planologische regimes maximaal kon/kan worden gerealiseerd (bijv. ABRS 22 oktober 2014, gemeente Oss, zaaknummer 201310877/1/A1);
- Bij indirecte planschade worden situaties die ontstaan zijn vanuit het overgangsrecht, in beginsel buiten beschouwing gelaten (bijv. ABRS 28 maart 2007, Het Bildt, zaaknummer 200607004/1);
- De schade ontstaat op het moment dat de nieuwe maatregel in werking treedt (bijv. ABRS 10 november 2010, gemeente Son en Breugel, zaaknummer 201004620/1/H2);
- Planologische nadelen kunnen (geheel of gedeeltelijk) worden gecompenseerd met planologische voordelen die voortvloeien uit hetzelfde planologische regime (bijv. ABRS, 20 december 2006, Hoogeveen, zaaknummer 200602817/1; ABRS 30 mei 2007, Valkenswaard, zaaknummer 200609350/1; ABRS 4 februari 2009, Nederweert, zaaknummer 200801775/1; ABRS 18 januari 2012, gemeente Schijndel, zaaknummer 201105634/1/H2);
- De actieve risicoaanvaarding dient te worden bepaald aan de hand van hetgeen een belanghebbende ten tijde van de aankoop van zijn woning kon weten (bijv. ABRS 29 februari 2012, gemeente Eijsden-Margraten, zaaknummer 201107348/1/A2 en ABRS 30 april 2014, gemeente Harderwijk, zaaknummer 201305155/1/A2);
- De actieve risicoaanvaarding moet worden gebaseerd op door de overheid openbaar gemaakte beleidsinformatie (bijv. ABRS 11 april 2012, Neerijnen, zaaknummer 201108251/1/A2 en ABRS 26 november 2014, Franekeradeel, zaaknummer 201400053/1/A2).

3 BEOORDELING ACTIEVE RISICOAANVAARDING

3.1 Inleiding

Het is bestendige jurisprudentie dat ten aanzien van de vergoedbaarheid van de geleden schade het aspect van risicoaanvaarding op het moment van aankoop van de onroerende zaak een rol kan spelen. In algemene zin kan worden gesteld dat als voor de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan of een besluit sprake is geweest van door de overheid openbaar gemaakte beleidsvoornemens, waarin de ontwikkeling is opgenomen, (bijvoorbeeld een voorontwerpbestemmingsplan, een structuurplan, en/of een ter inzage gelegd bestemmingsplan), in principe voorzienbaarheid kan worden tegengeworpen, als deze informatie vóór aankoop van het object van aanvrager kenbaar was. Ook een op het moment van aankoop geldend bestemmingsplan kan van belang zijn voor het aspect risicoaanvaarding.

In de “overzichtsuitspraak” ABRS 28 september 2016, Zutphen, ECLI:NL:RVS:2016:2582, formuleert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de criteria van de actieve risicoaanvaarding als volgt:

“De voorzienbaarheid van een planologische wijziging dient beoordeeld te worden aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing, bijvoorbeeld ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak, voor een redelijk denkend en handelend koper, aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft.

(...)

Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen, moet een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking daarvan kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is, en dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen”.

Uit specifiek op het aspect “actieve risicoaanvaarding” betrekking hebbende planschadejurisprudentie zijn de hiervoor geciteerde beoordelingscriteria nader ingevuld. De belangrijkste uitspraken op dit punt zijn:

- ABRS 15 februari 2017, Castricum, ECLI:NL:RVS:2017:387

In deze uitspraak overweegt de Afdeling als volgt:

“Dat de raad van de toenmalige gemeente Limmen in een openbare vergadering van 8 mei 1980 het plangebied als locatie voor toekomstige woningbouw heeft aangewezen, betekent niet dat de planologische ontwikkeling voor [appellant] op 16 augustus 1984 (hierna: de peildatum), de dag van de aankoop van het perceel, voorzienbaar was. Met een openbare behandeling is niet gewaarborgd dat een ieder kennis neemt van de inhoud van het raadsbesluit. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 november 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4239). Niet in geschil is dat het college niet heeft aangetoond dat openbaarmaking van het beleidsvoornemen van de raad heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat de planologische ontwikkeling voor een redelijk denkend en handelend koper op de peildatum niet op basis van dit beleidsvoornemen voorzienbaar was. Dat een ieder op de peildatum de notulen van de raadsvergadering van 8 mei 1980 had kunnen raadplegen, leidt niet tot een ander oordeel, omdat die mogelijkheid niet met zich brengt dat is voldaan aan het in de jurisprudentie van de Afdeling gestelde vereiste van openbaarmaking van een concreet beleidsvoornemen. Deze eis wordt gesteld omdat niet van een belanghebbende verwacht mag worden dat hij op zoek gaat naar documenten die niet openbaar zijn gemaakt en waarvan hij het bestaan niet kent.”

- ABRS 17 mei 2017, Breda, ECLI:NL:RVS:2017:1293

In deze uitspraak overweegt de Afdeling als volgt:

“Uit deze bewoordingen kan worden afgeleid dat de gemeenteraad van Breda wijzigingen wil aanbrengen in het bestaande beleid betreffende detailhandel. De zakelijke inhoud van de Detailhandelsnota 2002 wordt in het stuk evenwel niet weergegeven. De publicatie in Het Stadsblad is dan ook niet concreet genoeg om te kunnen aannemen dat De Lunet de planologisch nadelige ontwikkeling had moeten voorzien. Het college heeft zijn stelling dat de berichtgeving in Breda Bericht uitgebreider is niet met stukken onderbouwd, zodat hetgeen het in dit verband heeft aangevoerd hem reeds daarom niet kan baten. Het college heeft verder niet aangetoond dat de Detailhandelsnota 2002 ten tijde van belang op de website van de gemeente is gepubliceerd. Dit blijkt in elk geval niet uit de door hem overgelegde schermafdrukken. Dat de nota eenvoudig te vinden was via Google, zoals het college stelt, kan het college reeds niet baten omdat, zoals de rechtbank met juistheid heeft overwogen, op een aspirant-koper geen onderzoeksplicht rust.”

- ABRS 28 maart 2007, Bergen, ECLI:NL:RVS:2007:BA1691

In deze uitspraak overweegt de Afdeling als volgt:

“Uit de in het bestemmingsplan "Aagtdorp" opgenomen bestemming van het perceel als "Bosperceel" blijkt dat de bouw van woningen op het perceel niet langer in overeenstemming was met het gemeentelijke planologische beleid. Derhalve was vanaf de terinzagelegging van het ontwerp van dat bestemmingsplan voor [verzoeker] voorzienbaar dat de bestemming voor het perceel op korte termijn in voor haar negatieve zin zou kunnen veranderen. De Kroon achtte de bouw van één woning op het perceel aanvaardbaar en onthield daarom in 1985 alsnog goedkeuring aan deze bestemming. Met de op 23 maart 1992 vergunde bouw van één woning is feitelijk uitvoering gegeven aan die Kroonuitspraak. Hoewel voor het perceel geen nieuw bestemmingsplan is vastgesteld, is niet gebleken dat de gemeenteraad zijn in het bestemmingsplan "Aagtdorp" neergelegde planologische beleid betreffende het perceel na het Koninklijk besluit heeft gewijzigd. Dit betekent dat [verzoeker] rekening moest blijven houden met de kans dat de planologische situatie op het perceel in voor haar negatieve zin zou veranderen”.

Het ging in deze casus om de rechtsvraag, of aan een eigenaar passieve risicoaanvaarding kon worden tegengeworpen op basis van een door de Kroon vernietigde bestemmingsplanbepaling.

- ABRS 5 juni 2013, Heusden, ECLI:NL:RVS:2013:CA2092

In deze uitspraak overweegt de Afdeling als volgt:

“Niet in geschil is dat het bestemmingsplan ‘Braken West’ van 13 juni 1966 een concreet beleidsvoornemen behelst om woningbouw in het plangebied te realiseren. Voor zover de door het college van gedeputeerde staten vastgestelde gebreken van het bestemmingsplan nog te repareren waren, door gebruik te maken van de mogelijkheid op de voet van artikel 30 van de WRO een nieuw plan vast te stellen, dient te worden vastgesteld dat van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt. Ten tijde van de aankoop van de woning op 17 juni 2003 was, naar voorts dient te worden vastgesteld, geen andere concreet beleidsvoornemen openbaar gemaakt. Van een redelijk denkend en handelend koper kan in dit geval niet worden verwacht dat hij geruime tijd langer dan tien jaar na het onthouden van goedkeuring door het college van gedeputeerde staten aan een voor hem nadelige

bestemmingsplanwijziging nog rekening houdt met de kans dat de planologische situatie in het plangebied desondanks in ongunstige zin zal veranderen.

Het ging in deze casus om de rechtsvraag, of aan een eigenaar actieve risicoaanvaarding kon worden tegengeworpen op basis van een vernietigde bestemmingsplanbepaling.

Daarvan was in dit geval geen sprake, maar uit de uitspraak is wel (zij het “à contrario”) af te leiden dat als de gemeente het vernietigde besluit binnen een bepaalde periode zou hebben hersteld, mogelijk wèl voorzienbaarheid had kunnen tegenwerpen.

- ABRS 6 juli 2016, Doesburg, ECLI:NL:RVS:2016:1876

In deze uitspraak overweegt de Afdeling als volgt:

“De realisatie van een sportpark had daarmee, gezien de potentiële bouw- en gebruiksmogelijkheden, een grotere of op zijn minst vergelijkbare planologisch nadelige uitstraling gehad als de oprichting van 105 woningen.”

In deze casus was sprake van woningbouw, daar waar de aanvrager ten tijde van aankoop iets geheel anders kon verwachten (een sportpark), maar dat in de visie van de Afdeling dus “tenminste even erg is”. Het betreft dus een uitzondering op de hoofdregel dat de ontwikkeling die de schade veroorzaakt, voorzienbaar moet zijn ten tijde van aankoop.

Uit het samenstel van deze uitspraken blijkt, dat het tegenwerpen van voorzienbaarheid alleen mogelijk is indien:

- het betrokken beleidsdocument zelfstandig openbaar bekend gemaakt is;
- uit de bekendmaking kan worden afgeleid op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is, en dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen;
- de voorzienbaarheid niet is doorbroken, bijvoorbeeld door vernietiging van het voornemen zonder dat daarop een “reparatie” heeft plaatsgevonden, of door het publiceren van “nieuw” beleid. In het laatste geval kan wel getoetst worden, of dat “nieuwe beleid” niet op zijn minst vergelijkbare gevolgen voor aanvrager zou kunnen hebben gehad (waardoor alsnog “voorzienbaarheid van nadeel” tegengeworpen kan worden).

Ook stukken die gepubliceerd zijn op basis van een wettelijke verplichting, en gepubliceerd zijn conform die verplichting (zoals publicaties van in procedure zijnde bestemmingsplannen, structuurvisies etcetera), worden door de Afdeling bestuursrechtspraak geaccepteerd als stukken, waaruit voorzienbaarheid van een ontwikkeling afgeleid kan worden, zo blijkt uit bijvoorbeeld de uitspraak ABRS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3597, Katwijk, waarin de Afdeling overweegt:

“Het Structuurplan (...) is vastgesteld op 29 mei 2008. Dat betekent dat de bekendmaking diende te gebeuren op de in artikel 9 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) gelezen in samenhang met artikel 3:11, eerste, tweede en derde lid, en artikel 3:12, eerste en tweede en derde lid, onderdeel a, van de Awb, voorgeschreven wijze. Dit komt erop neer dat de terinzagelegging van het structuurplan aangekondigd diende te worden in de Staatscourant en in, bijvoorbeeld, een huis-aan-huis-blad. De Afdeling stelt vast dat de terinzagelegging van het structuurplan is aangekondigd in de Staatscourant (...). Verder blijkt uit de door het college overgelegde stukken dat deze aankondiging ook in De Rijnsburger (...) is geplaatst.”

Hieruit kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Openbare behandeling in vergaderingen van organen van bestuursorganen is op zichzelf beschouwd onvoldoende;
2. Het organiseren van informatie-avonden etcetera is op zichzelf beschouwd onvoldoende;
3. Aan stukken die vindbaar zijn op de website van het bestuursorgaan kan evenmin zelfstandige betekenis worden toegekend indien deze niet gepubliceerd zijn op de hiervoor omschreven wijze;
4. Aan andere bronnen dan hiervoor genoemd, zoals bijvoorbeeld krantenberichten of publicaties van derden, komt evenmin betekenis toe bij het beoordelen van de voorzienbaarheid.

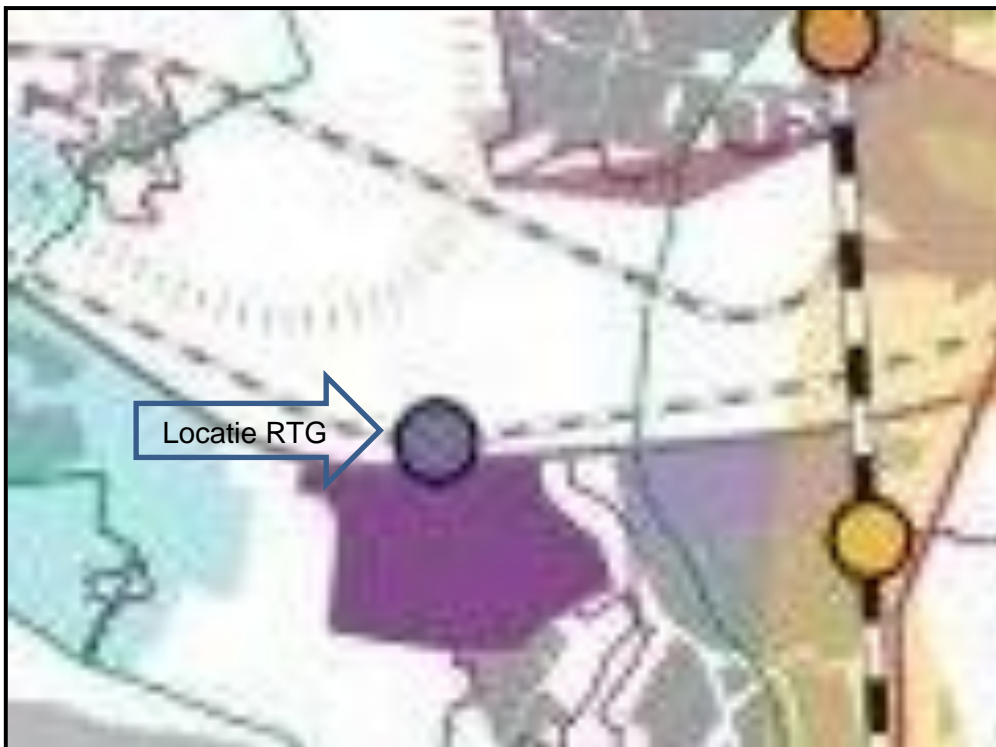
In de praktijk betekent dit, dat een behoorlijk aantal documenten “afvalt” als het gaat om het kunnen tegenwerpen van actieve risicoaanvaarding. Wij gaan in de volgende paragraaf na welke beleidsvoornemens voldoen aan de door de Afdeling gestelde criteria.

3.2 Beoordeling voorzienbaarheid RTG

Wij hebben de door opdrachtgever toegezonden stukken bestudeerd en komen op grond daarvan tot de volgende conclusies. Bij het beoordelen van de voorzienbaarheid dient nadrukkelijk onderscheid te worden gemaakt in ontwikkelingen die reeds hun beslag hebben gekregen c.q. via een ander “spoor” tot stand gekomen zijn, en de ontwikkeling van de RTG. In het bijzonder geldt, dat via een ander spoor het “Container Uitwissel Punt” (CUP) tot stand is gekomen, dat gesitueerd is nabij de beoogde locatie van de RTG.

Het oorspronkelijk “oudste” toegezonden document betrof de publicatie in de Staatscourant nr 50 uit het jaar 1999, betreft de publicatie van het “Besluit van 26 januari 1999, nr. 99.000301 houdende aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening ten algemene nutte”. Het betreft aldus niet de publicatie van een beleidsvoornemen, maar van een plan tot onteigening, en als zodanig kan aan het stuk geen betekenis worden toegekend in de sfeer van de actieve risicoaanvaarding. Het betreft voorts het “CUP” en niet de RTG.

Het eerste openbaar bekend gemaakte, niet “vernietigde” stuk dat wij ter zake van de (locatie van de) RTG hebben gevonden, betreft het “Regionaal Plan 2005-2020” van de toenmalige Stadsregio Arnhem – Nijmegen.



Figuur: fragment kaartmateriaal Regionaal Plan 2005 - 2020

Het stuk had dat de status van Structuurplan op basis van de toenmalige Wet op de Ruimtelijke Ordening en is als zodanig vastgesteld en goedgekeurd, en tevens openbaar bekend is gemaakt. In het structuurplan wordt voor de locatie van de RTG expliciet gesproken over de vestiging van een “Regionaal Opstappunt”, zijnde “een regionaal opstappunt gekoppeld aan de Betuweroute waarmee het vervoer van goederen per spoor vanuit de regio kan worden gestimuleerd”. Op het bij het structuurplan horende kaartmateriaal is de locatie van het Regionaal Opstappunt (zijnde de locatie van de RTG) aangegeven.

Uit onderstaande afbeelding blijkt, dat het structuurplan op de wettelijk voorgeschreven wijze is bekend gemaakt en ter inzage heeft gelegen, zodat het stuk voldoet aan de eerder in dit advies geformuleerde vereisten.

De KAN-raad heeft op 26 oktober 2006 het Regionaal Plan 2005-2020 van de Stadsregio Arnhem Nijmegen vastgesteld. Conform artikel 36 e van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is het voor goedkeuring aangeboden aan Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland.

Op 27 februari 2007 hebben Gedeputeerde Staten het Regionaal Plan goedgekeurd met uitzondering van de uitbreiding van het Euregionale bedrijventerrein nabij 's-Heerenberg (gemeente Montferland). Aangezien het Regionaal Plan geen concrete beleidsbeslissingen bevat, staat het goedkeuringsbesluit niet open voor beroep.

Ingevolge het bepaalde in artikel 36 f van de Wet op de Ruimtelijke Ordening liggen het Regionaal Plan en het goedkeuringsbesluit van 14 maart 2007 tot en met 25 april 2007 tijdens kantooruren ter inzage op het secretariaat van de Stadsregio Arnhem Nijmegen, Stationsplein 26 te Nijmegen. Daarnaast is het plan in te zien in de gemeentehuizen van de gemeenten van de stadsregio: Arnhem (Gemeentelijk Informatiecentrum), Beuningen, Doesburg, Duiven, Groesbeek, Heumen, Lingewaard, Millingen aan de Rijn, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen (Open Huis), Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Rijnwaarden, Ubbergen, Westervoort, Wijchen en Zevenaar.

Figuur: bekendmaking Regionaal Plan 2005 - 2020

3.3 Voorzienbaarheid RTG op basis van het project MTC?

Opdrachtgever heeft in het bijzonder aandacht gevraagd voor mogelijke voorzienbaarheid van het project op basis van de stukken rondom het “Regionaal Structuurplan KAN 1995 – 2015”, dat voorzag in het project “MTC” maar op dit punt door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is vernietigd in de uitspraak ABRS 21 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6734. De kernoverwegingen van de hiervoor aangehaalde uitspraak zijn:

“De inpassing van het MTC vormt een aanzienlijke ruimtelijke ingreep in het Betuwegebied, waarbij met name de haven nauwkeurig en gedetailleerd op de plankaart is aangeduid. Bij de goedkeuring van het RSP-KAN dient dan ook, teneinde niet in strijd te komen met het in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel, duidelijkheid te bestaan over de mogelijkheid de afzonderlijke onderdelen van het MTC met inachtneming van de aangegeven begrenzingen op een uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening passende wijze in een bestemmingsplan vast te leggen.

Mitsdien kan bij de goedkeuring van het plan niet worden volstaan met een beoordeling van de vraag of bij de uitwerking op bestemmingsplanniveau er een redelijke verwachting is dat aan alle wettelijke eisen kan worden voldaan, maar dient vast te staan dat bestemmingen die betrekking hebben op de aanleg van het MTC voorzover opgenomen in het hierop betrekking hebbende onderdeel van het RSP-KAN dat als besluit is aangemerkt, verwezenlijkt kunnen worden.

(...)

Wat betreft de geluidsaspecten blijkt uit de Projectnotitie dat het MTC tot gevolg heeft dat bij ongeveer 48 woningen – onder andere aan de noordkant van Eimeren, de oostkant bij Reeth en aan de zuidkant van de Oosterhoutsestraat – de voorkeurgrenswaarde van 50 dB(A) met ongeveer 5 dB (A) en op sommige punten met ongeveer 10 dB(A) wordt overschreden. De kaartbijlage bij de Projectnotitie met betrekking tot het aspect geluid laat een 50 dB(A)- en 55 dB(A)-contour met en zonder geluidswal zien. De geluidswal (van 10 meter hoog rond vrijwel het gehele MTC, zoals aangegeven op kaart 2 van de Projectnotitie) blijkt niet te kunnen voorkomen dat de dorpen Oosterhout voor het overgrote deel en Slijk-Ewijk geheel binnen de 50 dB(A)-contour komen te liggen.

Eimeren ligt ook binnen de 55 dB(A)-contour. Het RSP-KAN bevat geen beperkingen ten aanzien van de aard en soort van de toe te laten bedrijvigheid. Mede gelet op het deskundigenbericht betekent dit dat zware hindercategorieën in beginsel kunnen worden

toegelaten op het gehele MTC, terwijl voor een groot aantal omwonenden onzeker is of binnen de begrenzingen van het MTC een uit een oogpunt van geluidhinder aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Wat betreft de aspecten van externe veiligheid blijkt uit de Projectnotitie dat het MTC met zich brengt dat voor in totaal ongeveer 30 woningen het individueel risico hoger is dan de grenswaarde van 10-6/jr. Gelet hierop is het onzeker of de ligging van 10-6/jr veiligheidscontour door het treffen van maatregelen zodanig kan worden verschoven dat de veiligheid van omwonenden van het MTC gewaarborgd blijft. Bij de goedkeuring van het RSP-KAN had echter omtrent deze aspecten zekerheid dienen te bestaan.

Uit het voorgaande volgt dat het onzeker is of de afzonderlijke onderdelen van het MTC met inachtneming van de in het RSP-KAN aangegeven begrenzingen op een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening passende wijze in een bestemmingsplan kunnen worden vastgelegd.”

Alhoewel het “Regionaal Structuurplan KAN 1995 – 2015” qua publicatie- en inhoudsvereisten voldoet aan de criteria die daaraan volgens de planschadejurisprudentie worden gesteld (het stuk is openbaar bekend gemaakt en wat ons betreft inhoudelijk voldoende concreet), dient geconcludeerd te worden dat het stuk ten aanzien van het MTC op een andere, ruimere ontwikkeling ziet dan het RTG en – belangrijker – dat het plan op inhoudelijke gronden door de rechter is vernietigd en niet op “formele gronden”.

Wij sluiten zeker niet uit dat, afhankelijk van de datum van aankoop, toch betekenis aan het “Regionaal Structuurplan KAN 1995 – 2015” zou kunnen toekomen, maar wij achten het raadzamer om onder de voorzienbaarheid van de RTG een meer “solide” basis te leggen dan een uiteindelijk door de rechter op inhoudelijke gronden vernietigd besluit ten aanzien van een ontwikkeling, die meer omvatte dan alleen de RTG. Wij kunnen namelijk niet uitsluiten, dat de rechter in planschadeprocedures géén betekenis zal toekennen aan het “Regionaal Structuurplan KAN 1995 – 2015”.

Wij hebben de volgende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in onze overwegingen betrokken:

- ABRS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4144

De kernoverweging van deze uitspraak is:

“Dat uit het voorontwerp blijkt van een beleidsvoornemen om de bouw van maximaal vijf woningen op een inbreidingslocatie in het plangebied mogelijk te maken, dat de agrarische bestemming voor het resterende deel van het plangebied in het voorontwerp is gehandhaafd en dat daarbij niet is vermeld dat dit slechts een tijdelijke conserverende bestemming is, betekent niet dat het beleidsvoornemen om woningbouw in het resterende deel van het plangebied te realiseren ook voor de langere termijn is prijsgegeven. Voor dat oordeel is van belang dat het niet ongebruikelijk is woningbouw in fasen te realiseren en dat in de toelichting op het voorontwerp is vermeld dat onder meer de tweede structuurvisie het beleidskader voor het voorontwerp was. Uit het voorontwerp valt niet af te leiden dat het resterende deel van het plangebied niet langer in beeld was als locatie voor woningbouw.”

De casuïstiek in deze zaak (die wij overigens kennen omdat de SAOZ daarbij betrokken is geweest) wijkt af van de casuïstiek van de RTG omdat in deze zaak geen sprake was van een op inhoudelijke gronden vernietigd beleidsvoornemen dat anders c.q. ruimer was dan hetgeen uiteindelijk gerealiseerd is, maar van een “voortgezet” beleidsvoornemen dat ongewijzigd in een planologische maatregel is opgenomen. Dit wijkt dus op twee punten sterk af van de casuïstiek inzake de RTG, zodat deze uitspraak geen nieuw of ander licht werpt op de te beantwoorden rechtsvraag of aan het “Regionaal Structuurplan KAN 1995 – 2015” voorzienbaarheid van de schade ontleend kan worden.

- ABRS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2575

De kernoverweging van deze uitspraak is:

“Aan de krantenartikelen uit de periode na de publicatie van het raadsbesluit in ‘t Groentje, waarin door journalisten melding is gemaakt van een locatie op De Meerpaal, kan niet de door [appellant sub 1] en anderen gewenste betekenis worden toegekend. De inhoud van krantenartikelen komt, anders dan zij betogen, niet voor rekening en risico van het college. Verder valt uit bladzijde 216 van het streekplan, waarin is verwezen naar regionale initiatieven, niet af te leiden dat provinciale staten zich niet kunnen verenigen met het gemeentelijke beleidsvoornemen om windturbines op een locatie langs De Meerpaal, ten noorden van het Amsterdam-Rijnkanaal, te realiseren. Dat op die bladzijde melding is gemaakt van een eventuele opstelling van windturbines op De Meerpaal, doet daaraan niet

af, omdat de inhoud van het streekplan in samenhang met de regionale initiatieven dient te worden gelezen. Bij lezing van het raadsbesluit is helder dat de omschrijving op die bladzijde van een eventuele opstelling van windturbines in Houten niet juist is en dat het gemeentelijke beleidsvoornemen geen betrekking heeft op de locatie op de Meerpaal.”

In deze zaak werd de stelling dat een openbaar bekend gemaakt beleidsvoornemen nadien door uitspraken in de media was “ingehaald” niet gehonoreerd. Dit wijkt sterk af van de casuïstiek inzake de RTG, zodat deze uitspraak geen nieuw of ander licht werpt op de te beantwoorden rechtsvraag of aan het “Regionaal Structuurplan KAN 1995 – 2015” voorzienbaarheid van de schade ontleend kan worden.

- ABRS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2283

De kernoverweging in deze uitspraak is:

“Op het moment dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hun onderscheiden percelen op 9 augustus 1995 respectievelijk 17 oktober 1997 aankochten, gold het bestemmingsplan "Dorpsakkers". Vóór de inwerkingtreding van dit bestemmingsplan heeft het ontwerpbestemmingsplan "Dorpsakkers" vanaf 16 september tot en met 13 oktober 1994 ter inzage gelegen. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, volgt uit de toelichting bij dit ontwerpbestemmingsplan, hoofdstukken 6 en 7, en uit de Schets structuur Vlierden, tekening nr. B-V-029-2, dat op het terrein gelegen aan de achterkant van de percelen van [appellant sub 1] e.a. woningbouw kan worden gerealiseerd.”

Ook bij deze zaak was de SAOZ betrokken. Er werd voorzienbaarheid vastgesteld op basis van een openbaar bekend gemaakt ruimtelijk beleidsvoornemen, namelijk een ontwerpbestemmingsplan. Ook hier wijkt de casuïstiek af van die van de RTG omdat geen sprake is van een vernietigd beleidsvoornemen. Bovendien is in het onderhavige geval evenmin sprake van een beleidsvoornemen, dat anders of ruimer was dan hetgeen uiteindelijk gerealiseerd is. Ook deze uitspraak werpt daarom geen nieuw of ander licht op de te beantwoorden rechtsvraag of aan het “Regionaal Structuurplan KAN 1995 – 2015” voorzienbaarheid van de schade ontleend kan worden.

- ABRS 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1050

De kernoverweging van deze uitspraak is:

“Het bestemmingsplan “Buitengebied 1994” was ten tijde van de koop het geldende planologische regime voor het gebied ten westen van het perceel. Vast staat, en dat is ook niet in geschil, dat in het bestemmingsplan “Buitengebied 1994” en de toelichting daarop geen enkele verwijzing naar de structuurschets is opgenomen. Ingevolge dat bestemmingsplan hadden de gronden ten westen van het perceel een agrarische bestemming met de aanduiding ‘kernrandzone’, op grond waarvan ter plaatse geen woningbouw was toegestaan. [appellant sub 2] hoefde daarom op de koopdatum geen rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in voor hem ongunstige zin zou veranderen, in de zin dat op termijn ten westen van zijn perceel de realisering van een nieuwe woonwijk planologische mogelijk zou worden gemaakt, zoals in het nieuwe bestemmingsplan is gebeurd. Voor het antwoord op de vraag of de planologische verandering voor [appellant sub 2] op de koopdatum voorzienbaar was, zijn, anders dan het college betoogt, de aard van het bestemmingsplan “Buitengebied 1994” en de tijd tussen de vaststelling van het structuurschets en de start van de voorbereiding van dat bestemmingsplan niet van belang.”

In dit geval, waarbij de SAOZ overigens ook betrokken was, werd de voorzienbaarheid op basis van een openbaar bekend gemaakt beleidsvoornemen dat niet op inhoudelijke gronden vernietigd was (hetgeen ook niet mogelijk was omdat tegen een structuurschets niet geprocedeerd kan worden) ingehaald door een ander andersluidend beleidsvoornemen waarin op geen enkele wijze gewag gemaakt werd van het eerdere beleidsvoornemen. Deze casuïstiek wijkt sterk af van die van de RTG. In het geval van de RTG is het beleidsvoornemen weliswaar gewijzigd (van MTC naar RTG) maar is het voornemen om ter plaatse van de RTG tot een ontwikkeling te komen niet gewijzigd. Deze uitspraak zou “à contrario” gebruikt kunnen worden ter motivering van de stelling dat aan het “Regionaal Structuurplan KAN 1995 – 2015” voorzienbaarheid van de schade ontleend kan worden, ware het niet dat – anders dan in deze uitspraak het geval is – het eerdere beleidsvoornemen op inhoudelijke gronden vernietigd is.

Alles overziende zijn wij van mening, dat het tegenwerpen van voorzienbaarheid op basis van het “Regionaal Structuurplan KAN 1995 – 2015” in beginsel geprobeerd zou kunnen

worden, maar dat geenszins vaststaat dat de rechter dat ook zal accepteren. Gelet op de huidige stand van de jurisprudentie is dat wat ons betreft “een dubbeltje op zijn kant”, dat naar beide zijden kan vallen. Wij hebben daarom onderzocht vanaf welke datum sprake is geweest van een “ononderbroken lijn” van voorzienbaarheid met betrekking tot het project, en zijn daarbij – zie paragraaf 3.2 – uitgekomen op het “Regionaal Plan 2005-2020”. Op basis van het voorgaande zijn wij van mening dat men in ieder geval op de hoogte kon zijn van de toekomstige nadelige ontwikkelingen sinds:

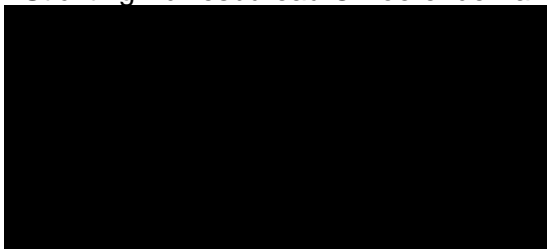
14 MAART 2007.

In het kader van de behandeling van daadwerkelijke aanvragen om tegemoetkoming in planschade kunnen in beginsel nog stukken worden betrokken die in dit advies niet worden genoemd. Dit betekent, dat al naar gelang de inhoud en de wijze van publicatie van de desbetreffende stukken de aanvangsdatum van de voorzienbaarheid in beginsel eerder gelegen zou kunnen zijn dan de genoemde datum.

4 CONCLUSIE

Op basis van de overgelegde en ons bekende stukken betreffende de voorgenomen realisering van de Railterminal Gelderland (RTG) concluderen wij vooralsnog, dat de ontwikkeling daarvan in ieder geval kenbaar werd vanaf **14 maart 2007**, zijnde de dag van de wettelijk voorgeschreven publicatie van het Regionaal Plan 2005 – 2020 van de toenmalige Stadsregio Arnhem - Nijmegen.

Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken,



mr. drs. [redacted]

[redacted]