

42. Kroniek jurisprudentie exploitatieplannen en kostenverhaal Omgevingswet

J.M. NAUS EN G.I. SHEER MAHOMED

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de naam van deze kroniek gewijzigd in 'Kroniek jurisprudentie exploitatieplannen en kostenverhaal Omgevingswet'. Als gevolg van het overgangsrecht¹ zullen beroepen tegen de vaststelling van exploitatieplannen worden afgehandeld op basis van de Wro.

De jurisprudentie die in de komende periode zal verschijnen over de kostenverhaalregels van het Omgevingsplan en de kostenverhaalsvoorschriften van de vergunning op basis van de buitenplanse omgevingsactiviteit zal worden behandeld in de komende kronieken.

In deze kroniek worden uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over exploitatieplannen behandeld in de periode december 2023 tot en met maart 2024.

Belanghebbende - Inspraak

De gemeenteraad van Tilburg had op 31 januari 2018 tezamen met het bestemmingsplan het exploitatieplan 'Koningsoord Berkel-Enschot 2017' vastgesteld. De gemeenteraad ging over tot herziening van dit exploitatieplan bij besluit van 11 april 2022. Daarvoor was het ontwerp exploitatieplan ter inzage gelegd waartegen zienswijzen konden worden ingediend. Tegen de vaststelling van het exploitatieplan kon beroep worden ingesteld.

In de beroepsprocedure klaagden twee appellanten, voormalig eigenaren van gronden in het exploitatiegebied dat

zij geen gelegenheid voor inspraak hadden gehad, omdat zij de post met uitnodiging voor inspraak niet hadden ontvangen.

De Afdeling oordeelde dat appellanten geen belanghebbenden waren bij de herziening van het exploitatieplan en dat het beroep niet-ontvankelijk was.

De Afdeling sloot aan bij art. 8.2, vierde lid, Wet ruimtelijke ordening waarin twee categorieën belanghebbenden expliciet zijn genoemd. De eerste categorie zijn de eigenaren van gronden in het exploitatiegebied en de tweede categorie omvat degenen waarmee voor de gronden in het exploitatiegebied een grondexploitatieovereenkomst is gesloten.

De Afdeling stelde vast dat appellanten ten tijde van de herziening niet tot één van deze categorieën konden worden gerekend.

Daarnaast was volgens de Afdeling ook niet op een andere manier gebleken dat de belangen van appellanten rechtstreeks betrokken zijn bij de herziening van het exploitatieplan.

Over het horen in deze procedure ging de Afdeling specifiek in. Het bieden van gelegenheid om gehoord te worden voorafgaand aan de vaststelling van het exploitatieplan maakt geen deel uit van de in de Wro en het Bro geregelde planprocedure. Ook de inspraakverordening van de raad bevat geen verplichting daarvoor. Hoewel de Afdeling er begrip voor had dat appellanten meer betrokken wilden zijn

bij de totstandkoming van het exploitatieplan, had de raad geen aanleiding hoeven zien om hen toch te horen.

Voor de appellanten was dit een teleurstellende uitspraak. Uit de uitspraak kan worden afgeleid dat de appellanten wel zouden moeten worden gehoord als de inspraakverordening dit zou voorschrijven.²

Exploitatieplan terecht gekoppeld aan uitwerkingsplan?

De gemeenteraad van Enkhuizen had al op 19 februari 2008 een bestemmingsplan vastgesteld. In dit bestemmingsplan, dat nog onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) was vastgesteld, had de raad de bevoegdheid om het uitwerkingsplan vast te stellen aan zichzelf voorbehouden. Bij besluit van 21 juni 2022 had de raad het uitwerkingsplan 'Gommerwijk West-West' en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld. Het uitwerkingsplan maakt de bouw van 510 woningen ten westen van Enkhuizen mogelijk. Twee ontwikkelaars hadden gronden in het plangebied in eigendom. Zij verzetten zich tegen zowel het exploitatieplan als het uitwerkingsplan omdat beide plannen volgens hen te veel beperkingen bevatten voor het ontwikkelen van woningen op hun gronden.

De beoordeling van de beroepsgronden spitste zich in eerste instantie toe op de vraag of de raad in dit geval bevoegd was om het exploitatieplan vast te stellen. De Afdeling was hierover duidelijk. Het uitwerkingsplan was geen ruimtelijk besluit waaraan een exploitatieplan kon worden gekoppeld. De ruimtelijke besluiten waaraan een exploitatieplan kan worden gekoppeld, zijn opgenomen in art. 6.12, tweede lid, Wro. Het uitwerkingsplan is niet in dit artikel opgenomen. De ontwikkeling was al aangegeven in het bestemmingsplan en daarmee had de raad een daarmee samenhangend exploitatieplan moeten maken. Nu de raad niet bevoegd was om een exploitatieplan te maken, vernietigde de Afdeling het exploitatieplan.

Ondanks de vernietiging van het exploitatieplan had de raad op de zitting nader toegelicht dat het deels vernietigde uitwerkingsplan op een andere wijze voldoende financieel uitvoerbaar verzekerd was. De ontwikkelaars hadden dat niet bestreden zodat ervan werd uitgegaan dat het plan uitvoerbaar was.³

Om het kostenverhaal op basis van een exploitatieplan als achtervang te regelen, had de gemeente bij het bestemmingsplan in 2008 een globaal exploitatieplan moeten vaststellen, ook al moest de planontwikkeling nog nader worden uitgewerkt.

Bestuurlijke lus en hertaxatie inbrengwaarde

De inbrengwaarden van twee glastuinbouwbedrijven gelegen binnen de begrenzing van het exploitatieplan

'Bedrijventerrein Amstelveen-Zuid' (BTAZ) waren gebaseerd op een taxatierapport dat was opgesteld op basis van een geveltaxatie. In de tussenuitspraak van 8 februari 2023 oordeelde de Afdeling dat de raad zich bij de raming van de inbrengwaarden van de betreffende objecten niet zonder meer had mogen baseren op het taxatierapport, waaraan geveltaxaties ten grondslag lagen. In aanmerking genomen de aard en de bestemming van de objecten, beschikten de door de gemeente ingeschakelde taxateurs bij het opstellen van het taxatierapport over onvoldoende informatie om met het oog op de raming een goed en verantwoord beeld te krijgen van de te taxeren objecten. De raad had zich daarom wat betreft de raming van de inbrengwaarden niet op dit taxatierapport kunnen baseren, zodat de inbrengwaarden van de betreffende objecten niet met de vereiste zorgvuldigheid waren geraamd. De raad kreeg van de Afdeling de opdracht de inbrengwaarden van de glastuinbouwbedrijven opnieuw te ramen.⁴

Bij besluit van 24 mei 2023 had de raad het exploitatieplan Aangepast exploitatieplan 'Bedrijventerrein Amstelveen-Zuid' (BTAZ) vastgesteld om de gebreken die in de tussenuitspraak zijn geconstateerd te herstellen. De inbrengwaarden van de betreffende glastuinbouwbedrijven werden nader onderbouwd met het 'Taxatierapport (addendum)' van april 2023, welk rapport een aanvulling vormt op het taxatierapport van september 2021. Op basis hiervan kwam de raad uit op een hogere inbrengwaarde voor de objecten dan in het oorspronkelijke besluit van 10 november 2021.

De eigenaren konden zich nog steeds niet vinden in de uitkomst van het taxatierapport. Zij vonden de gebruikswaarde van de glastuinbouwbedrijven te laag. Volgens hen had bij de raming daarvan niet mogen worden uitgegaan van een agrarische grondprijs van € 35,00 per m² op de peildatum van 10 mei 2021, maar van € 45,00 per m². Zij voerden aan dat de getaxeerde inbrengwaarden onjuist zijn, omdat de in het 'Taxatierapport (addendum)' in aanmerking genomen transacties niet representatief zijn en andere, volgens hen essentiële, transacties die hebben plaatsgevonden, ten onrechte buiten beschouwing zijn gelaten dan wel onvoldoende zijn meegenomen. De agrarische grondprijs van € 35,00 per m² was in het 'Taxatierapport (addendum)' niet aangepast.

Volgens de Afdeling was over de grondprijs van € 35,00 per m² in de tussenuitspraak een eendoordeel gegeven. Het betoog van appellanten dat de agrarische grondprijs had moeten worden heroverwogen, zag volgens de Afdeling op aspecten die niet het onderwerp vormen van de door de Afdeling aan de raad gegeven opdracht en de wijze waarop de raad daaraan uitvoering heeft gegeven.

Een van de twee appellanten had bovendien zijn betoog over de agrarische grondwaarde pas in zijn zienswijze op het Aangepast exploitatieplan 'Bedrijventerrein Amstelveen-Zuid' (BTAZ) ingebracht. In het beroepschrift en op

de zitting van 27 juli 2022 was dit niet gebeurd. Omdat de agrarische grondprijs in het 'Taxatierapport (addendum)' niet is gewijzigd, is de betreffende appellant niet in een nadeliger positie komen te verkeren. Onder deze omstandigheden vond de Afdeling het pas in dit stadium aanvoeren van dit betoog, nu niet was gebleken dat dit niet eerder had gekund, in strijd met de goede procesorde.

De visie van appellanten op de agrarische grondprijs bleef derhalve buiten inhoudelijke bespreking en de beroepen tegen het herstelbesluit werden ongegrond verklaard.⁵

In de tussenuitspraak van 8 februari 2023 had de Afdeling de raad van de gemeente Amstelveen opgedragen de inbrengwaarden van de betreffende glastuinbouwbedrijven opnieuw te ramen.⁶ De vraag is of in het kader van deze opdracht ook de grondwaarde opnieuw moest worden getaxeerd. De Afdeling kwam tot de conclusie dat over de grondprijs reeds een eendoordeel was gegeven.

Bij de eerste taxatie was sprake van een geveltaxatie waarbij geen inpandige opname had plaatsgevonden van de kassen en bedrijfsgebouwen. Dit was in strijd met de vereiste zorgvuldigheid omdat de taxateurs geen goed en verantwoord beeld hadden kunnen krijgen van het object met bijbehorende voorzieningen en installaties. De gebrekkige informatievoorziening zag dus vooral op de opstallen, voorzieningen en installaties en niet op de grond. Het lijkt erop dat de Afdeling hierdoor tot het oordeel is gekomen dat een heroverweging van de grondprijs niet tot de opdracht behoorde.

1 Op grond van art. 4.6, derde lid Invoeringswet Omgevingswet blijft op het beroep tegen een besluit tot vaststelling van een exploitatieplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het exploitatieplan onherroepelijk is.

2 ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1137 (Tilburg).

3 ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1151 (Enkhuizen).

4 ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:494 (Amstelveen). Zie ook Grondzaken en gebiedsontwikkeling, 2023/42 (Kroniek jurisprudentie exploitatieplannen Grondexploitatiewet).

5 ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4835 (Amstelveen).

6 ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:494 (Amstelveen), rechtsoverweging 40.



Over de auteurs

Mr. ing. J.M. Naus RT is als rentmeester/adviseur grondzaken verbonden aan VLNN Rentmeesters te Driebruggen.

Mr. G.I. Sheer Mahomed is werkzaam als grondzakenjurist/projectleider onder de naam De Grond Zaak.

Vooruitblik

Voor de komende edities (2024) worden onder meer artikelen voorbereid over:

- › Overzicht gerechtelijke uitspraken na Didam-arrest
- › Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- › Elektriciteitsnet: netcongestie
- › Wet Versterking regie volkshuisvesting
- › BNG financiering grondexploitaties
- › Strategische Investeringsagenda gemeente Enschede
- › Erfpacht gemeente Amsterdam
- › Onderzoek tranches WBI
- › Kostenverhaal zonder tijdvak oplossing of onzekerheid
- › Verliesvoorzieningen nemen i.v.m. stikstof - problemen in gebiedsontwikkeling
- › Maatschappelijke kosteneffectiviteitsanalyse binnen-buitenstedelijk bouwen
- › (On)mogelijkheid voor gemeenten om bepaalde woningcategorieën te realiseren
- › Wetsvoorstel overdrachtsbelasting aandelen (activa-passiva transacties) bij nieuwbouw
- › Betaalplanologie onder Omgevingswet niet langer mogelijk zoals in Wro?

De auteurs belichten vanuit diverse invalshoeken deze onderwerpen uit hun dagelijkse praktijk.

Uw kopijbijdragen of vragen voor *Grondzaken en gebiedsontwikkeling* zijn van harte welkom! Voor kopij in de vorm van een artikel ontvangt de redactie graag eerst een synopsis.

Voor de 5^e editie 2024 wordt een selectie van artikelen voorbereid naast de halfjaarlijkse kronieken, selectie jurisprudentie en andere vaste rubrieken.

Kopijdatum voor de 6^e editie 2024 is **21 oktober 2024** en voor de 1^e editie 2025 **21 november 2024**.

En heeft u suggesties voor andere onderwerpen die aandacht moeten krijgen in *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*? Laat het de redactie weten via grondzaken@sdu.nl!