

# TBR 2021/23

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 2-12-2020, No. 201906189/1/A2, [ECLI:NL:RVS:2020:285](#)

## 6 (Planschade Lelystad)

(Mr. C.J. Borman)

**Wro: art. 6.1 en 6.3**

*Planschade. Voorzienbaarheid. Planvergelijking. Milieuvergunning:*

**Met noot F.A. Mulder, C.C. Corsten, Red.**

### *Overwegingen*

1. Appellant is sinds 14 mei 2010 eigenaar van een agrarisch bedrijf aan de (locatie) in Lelystad. Het betreft een agrarisch bedrijf met een bedrijfswoning en een bedrijfsloods en 23 hectare aan cultuurgrond. Tegenover het bedrijf, aan de andere kant van de N307, is het voorheen onder de naam Central Veterinary Institute of Wageningen UR (CVI) of Centraal Diergeneeskundig Instituut (CDI) bekende onderzoeksinstituut van Wageningen Bioveterinary Research (hierna: het onderzoeksinstituut) gelegen.
2. Appellant betoogt dat hij planschade lijdt als gevolg van de inwerkingtreding op 23 augustus 2013 van het bestemmingsplan 'Stadsrandgebied' en het naar aanleiding van een gedeeltelijke vernietiging daarvan op 31 oktober 2014 inwerking getreden reparatieplan 'Stadsrandgebied'. Op grond daarvan is het niet langer toegestaan om evenhoevigen te houden en mogen de gronden buiten het bouwvlak niet langer worden gebuikt als intensieve veehouderij. Het voorgaande bestemmingsplan 'Spoorbaan Noord' kende deze beperkingen niet.
3. Het college heeft de SAOZ gevraagd een advies uit te brengen. In het advies van 5 april 2017 adviseert de SAOZ om de aanvraag af te wijzen.

Over het verbod op het houden van evenhoevigen is uiteengezet dat dit een aanzienlijke beperking voor een veehouderij betekent ten opzichte van het voorgaande plan. De SAOZ acht het echter uitgesloten dat ten tijde van het voorgaande plan van deze planologische mogelijkheid gebruik zou zijn gemaakt aangezien daarvoor geen milieuvergunning verleend zou zijn.

Voorts was het verbod op het houden van evenhoevigen volgens de SAOZ voorzienbaar. (appellant) had er ten tijde van de aankoop van het perceel op 14 mei 2010 rekening mee moeten houden dat op enig moment een verbod op het houden van evenhoevigen in een cirkel van 3 km rondom het onderzoeksinstituut van kracht zou worden. Dat dit voorzienbaar was voor (appellant) volgt volgens de SAOZ ten eerste uit de toelichting van het op dat moment voor het perceel geldende bestemmingsplan 'Spoorzone Noord'. In de toelichting van dit plan is de inspraakreactie van het onderzoeksinstituut weergegeven waarin het instituut verzoekt om een dergelijk verbod in het plan op te nemen om eventuele besmetting van virusziekten waarmee gewerkt wordt te voorkomen. Uit de toelichting volgt dat er toen voor gekozen is het verbod niet in het plan op te nemen omdat het destijds niet

als ruimtelijk relevant werd gezien, waardoor het niet in het bestemmingsplan kon worden geregeld. Overwogen is om het via privaatrechtelijke weg op te lossen, wat overigens niet is gebeurd. Daarnaast wijst de SAOZ op het nadien op 11 mei 1989 vastgestelde bestemmingsplan 'Milieuvriendelijk Agrarisch Centrum Lelystad Noord' (hierna: bestemmingsplan MACL). Dit plan geldt voor de gronden nabij de gronden van (appellant) ten oosten van de Zuigerplasdreef en ten zuiden van de Houtribweg. In de voorschriften van dit plan is een verbod op het houden van tweehoevigen opgenomen. In de toelichting is daarover vermeld dat in verband met het onderzoek en de aanmaak van vaccins een zone van 3 km rondom het instituut ter voorkoming van besmetting vrij dient te blijven van tweehoevigen, zoals runderen, varkens, herten, schapen en geiten. Op grond van dit plan had (appellant) volgens de SAOZ ten tijde van de aankoop van het perceel op de hoogte kunnen zijn van het bestaan van de 3 km-zone waarbinnen het houden van evenhoevigen niet is toegestaan. Door onder die omstandigheden in 2010 tot aankoop van de onroerende zaak over te gaan, die gelegen is op een afstand van minder dan 300 m van het instituut, heeft (appellant) volgens de SAOZ willens en wetens het risico genomen dat hij geconfronteerd zou worden met een verbod op het houden van evenhoevigen. Nu (appellant) het risico op een nadelige planologische wijziging actief heeft aanvaard bestaat er, voor zover er al sprake is van een planologisch nadeel, blijkens het advies geen aanleiding om hem in zijn schade tegemoet te komen.

Verder vormt volgens de SAOZ de planregel op grond waarvan de gronden buiten het bouwvlak niet langer mogen worden gebruikt voor een intensieve veehouderij geen beperking omdat een intensieve veehouderij niet-grondgebonden is. Over vrije uitloop is in dit verband opgemerkt dat dit veelal beperkt van omvang is en daarmee ook binnen het niet te bebouwen deel van het bouwvlak gerealiseerd kan worden. Indien grote stukken buiten het bouwvlak zouden worden gebruikt voor vrije uitloop dan is er volgens de SAOZ geen sprake meer van een intensieve veehouderij maar van een grondgebonden bedrijf. Dit leidt volgens de SAOZ dan ook niet tot planologisch nadeel.

4. Bij het besluit van 19 juli 2017, zoals gehandhaafd bij besluit van 19 juli 2018, heeft het college, onder verwijzing naar het advies van de SAOZ, de aanvraag van (appellant) om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

5. De rechtbank heeft het daartegen door (appellant) ingediende beroep ongegrond verklaard. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college terecht gesteld dat het verbod op het houden van evenhoevigen ten tijde van de aankoop van het perceel voorzienbaar was. De vraag of in de planvergelijking milieurechtelijke belemmeringen betrokken mogen worden en de vraag of de beperking van het gebruik van het perceel voor een intensieve veehouderij tot nadeel leidt, behoeven volgens de rechtbank gelet op de voorzienbaarheid geen bespreking meer.

#### *Het hoger beroep*

6. Appellant bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat het in het nieuwe plan opgenomen verbod op het houden van evenhoevigen voorzienbaar was. Voor zover in het advies van de SAOZ in dit kader gewezen wordt op de toelichting bij het bestemmingsplan 'Sporbaan Noord' kan volgens (appellant) de reactie van de raad op de door het onderzoeksinstituut ingediende zienswijze niet worden aangemerkt als een concreet en openbaar beleidsvoornemen. Daarnaast is in de toelichting vermeld dat het opnemen van een verbod op het houden van evenhoevigen niet ruimtelijk relevant is en daardoor niet in het bestemmingsplan opgenomen kan worden.

Hieruit volgt volgens (appellant) juist dat hij er geen rekening mee hoefde te houden dat de planologische situatie zou verslechteren nu hier expliciet uit volgt dat een dergelijk verbod planologisch gezien niet mogelijk is.

Verder betoogt appellant dat zijn gronden niet gelegen zijn binnen het plangebied van het bestemmingsplan MACL. De onderzoeksplicht van een redelijk denkend en handelend koper strekt volgens hem niet zo ver dat ook bestemmingsplannen van nabijgelegen gronden geraadpleegd zouden moeten worden om vast te stellen of de planologische situatie op het te kopen perceel in de toekomst zou kunnen verslechteren.

Daarnaast betoogt (appellant) dat de rechtbank ten onrechte zijn beroepsgrond niet heeft besproken over de beperking die het nieuwe plan met zich brengt door het gebruik van de gronden voor een intensieve veehouderij te beperken tot het bouwvlak. Deze beroepsgrond staat los van het oordeel over de voorzienbaarheid van het verbod op het houden van evenhoevigen, zodat de rechtbank deze beroepsgrond ten onrechte niet heeft besproken.

6.1. Artikel 6.3, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening bepaalt dat met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade burgemeester en wethouders bij hun beslissing op de aanvraag in ieder geval de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak betrekken.

6.2. 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.

Indien de planschade voorzienbaar is, blijft deze voor rekening van de koper, omdat hij in dat geval wordt geacht de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak te hebben aanvaard (overzichtsuitspraak van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#); 5.23, 5.24 en 5.26).

6.3. De Afdeling is van oordeel dat de toelichting van het bestemmingsplan 'Spoorzone Noord' niet kan worden aangemerkt als een concreet beleidsvoornemen op grond waarvan (appellant) ten tijde van de aankoop van het onroerende goed een voornemen tot verandering van het planologische regime voor het perceel (locatie) moest aannemen. Uit de toelichting volgt immers dat de raad afziet van het opnemen van een verbod op het houden van evenhoevigen in een cirkel van 3 km rondom het onderzoeksinstituut in het plan. Ook de toelichting van het bestemmingsplan MACL kan niet als een zodanig voornemen worden gezien. Daarbij is van belang dat dit bestemmingsplan geen betrekking heeft op het perceel van (appellant), maar op percelen ten oosten van de Zuigerplasdreef en ten zuiden van de Houtribweg. In de toelichting is verder niet vermeld dat het verbod op het houden van evenhoevigen ook tot een planologische wijziging voor het perceel van (appellant) zou leiden. Bovendien heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat (appellant) ten tijde van de aankoop op andere wijze

had moeten begrijpen dat dit bestemmingsplan voor hem van belang was en dat dit tevens als een beleidsvoornemen voor zijn perceel had te gelden.

Dit leidt tot de conclusie dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de planologische wijziging voorzienbaar was. De rechtbank heeft dit miskend.

6.4. Appellant heeft verder terecht naar voren gebracht dat de rechtbank zijn beroepsgrond over het gebruik van het perceel als intensieve veehouderij ten onrechte niet heeft besproken. Anders dan de rechtbank meent wordt aan (appellant), voor zover het gaat om het gebruik van de gronden voor een intensieve veehouderij voor andere dieren dan evenhoevigen, geen voorzienbaarheid tegengeworpen. De vraag of het nieuwe bestemmingsplan in zoverre voor (appellant) tot een planologische nadelige situatie heeft geleid, is daarmee ten onrechte niet door de rechtbank beoordeeld, zodat het betoog slaagt.

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit van 19 juli 2018 beoordelen in het licht van de daartegen voorgedragen beroepsgronden, voor zover deze nog bespreking behoeven.

### *Beroep*

#### *Evenhoevigen*

8. Appellant bestrijdt de planvergelijking. Hij betoogt dat de SAOZ ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid de in het voorgaande plan opgenomen mogelijkheid om evenhoevigen te houden niet gerealiseerd zou kunnen worden. Dit standpunt is volgens (appellant) in strijd met de bestaande jurisprudentie. Daarbij wijst hij op de uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2935](#).

8.1. Voor de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade dient te worden onderzocht of de aanvrager als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en ten gevolge daarvan schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient de desbetreffende wijziging, waarvan gesteld wordt dat deze planschade heeft veroorzaakt, te worden vergeleken met het oude planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar hetgeen maximaal op grond van het oude planologische regime kon worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking heeft plaatsgevonden.

Slechts ingeval realisering van de maximale mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, kan aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken (zie de onder 6.2 genoemde overzichtsuitspraak, rechtsoverweging 2.1 en 2.3).

8.2. In het SAOZ-advies is, naast de voorzienbaarheid, tevens uiteengezet dat het houden van evenhoevigen zoals mogelijk op grond van het voorgaande plan, al niet meer mogelijk was omdat daarvoor geen milieuvergunning verkregen had kunnen worden. In dat kader wijst de SAOZ op de uitspraak van de Afdeling van 28 november 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BY4396](#) waarin de afwijzing van een aanvraag van (appellant) voor een milieuvergunning voor een pluimvee- en varkenshouderij ter beoordeling voorlag. Uit deze uitspraak volgt volgens de SAOZ dat het voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe planologische regime al onmogelijk was om op deze locatie evenhoevigen te houden.

8.3. In de uitspraak van 28 november 2012 heeft de Afdeling overwogen dat artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer, zoals nu opgenomen in artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder a, sub 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de mogelijkheid biedt om bij de beslissing op de aanvraag om

een vergunning tevens te betrekken het gevaar van de verspreiding van dierziekten veroorzaakt door een veehouderij en de invloed die de specifieke locatie van de veehouderij in de omgeving van het onderzoeksinstituut heeft op de omvang van dat gevaar. De Afdeling acht aannemelijk dat de veehouderij een reëel risico op de verspreiding van dierziekten meebrengt. Niet kan worden uitgesloten dat het mond- en klauwzeervirus als gevolg van een incident binnen het onderzoeksinstituut vrijkomt in de omgeving waardoor veehouderijen binnen een straal van 3 km rond het onderzoeksinstituut het risico lopen om besmet te worden, als gevolg waarvan het risico van verdere verspreiding naar andere veehouderijen zeer groot is. Daarbij is tevens in aanmerking genomen dat dit risico niet kan worden beperkt door het stellen van voorschriften en beperkingen aan de gevraagde vergunning. In de uitspraak is daarom geconcludeerd dat het college in redelijkheid de gevraagde vergunning heeft mogen weigeren vanwege dat risico.

8.4. Anders dan (appellant) betoog volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2014 niet dat beperkingen op grond van milieuregelgeving niet betrokken mogen worden bij de planvergelijking. Uit die uitspraak volgt dat bij de vraag of de uitbreiding van een agrarisch bedrijf op grond van het voorafgaand aan de peildatum geldende bestemmingsplan met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was uitgesloten niet het vergunde veebestand uit de directe omgeving, en afgeleid daarvan de cumulatieve geurhinder, betrokken mag worden. De omvang van het vergunde veebestand is geen planologisch gevolg van het bestemmingsplan en is daarom voor de planologische vergelijking niet van belang. Dit betekent echter niet dat voor de vraag of de maximale mogelijkheden van het voorgaande plan gerealiseerd hadden kunnen worden, niet van belang is of daarvoor op grond van milieuregelgeving een vergunning had kunnen worden verleend.

8.5. Gelet op de uitspraak van 28 november 2012 heeft het college er van uit kunnen gaan dat een aanvraag voor een milieuvergunning voor het houden van evenhoevigen op het bedrijf, afgewezen zou worden. De uitspraak van 28 november 2012 biedt, anders dan (appellant) ter zitting heeft betoogd, geen ruimte voor de conclusie dat een andere aanvraag, waarin bij de veehouderij bepaalde voorzieningen worden getroffen, wel zou kunnen worden verleend. Uit de uitspraak volgt immers dat het risico gelegen is in het gevaar dat zich een calamiteit voordoet bij het onderzoeksinstituut en niet in de wijze waarop de veehouderij is ingericht. Hieruit volgt dat de voor de invulling van de maximale mogelijkheden van het plan benodigde omgevingsvergunning voor het inwerking hebben van een inrichting, niet zou kunnen worden verkregen. Dit maakt dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid is uitgesloten dat het bedrijf zou kunnen worden gebruikt voor het houden van evenhoevigen.

Het betoog faalt.

#### *Intensieve veehouderij*

8.6. Voorts bestrijdt (appellant) het standpunt van het college dat de beperking in het nieuwe plan als gevolg waarvan de gronden buiten het bouwvlak niet langer voor een intensieve veehouderij mogen worden gebruikt, geen nadeel voor hem met zich brengt. Bij de beoordeling van het planologische nadeel is volgens hem niet van belang dat vrije uitloop ook binnen het bouwvlak mogelijk is, maar dat het niet langer buiten het bouwvlak is toegestaan. Ter zitting heeft (appellant) toegelicht dat er veel behoefte bestaat aan vrije uitloop in verband met de vraag naar biologische producten. Het gaat dan om kippen, maar ook varkens die het weiland in kunnen lopen. Om deze producten als biologisch te kunnen verkopen, moet aan bepaalde oppervlakte-eisen worden voldaan, hetgeen binnen het bouwvlak niet mogelijk is.

8.7. Op grond van het voorgaande plan 'Spoorbaan Noord' waren de gronden bestemd voor 'Agrarische

doeleinden' en mochten daarmee gebruikt worden voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf. Hieronder werd verstaan een bedrijf gericht op akkerbouw, veehouderij, tuinbouw, ooftbouw (boomvruchten), alsmede boomteelt.

In het bestemmingsplan 'Stadsrandgebied' is aan de gronden van (appellant) de bestemming 'Agrarisch' toegekend met de aanduidingen 'bouwvlak' en 'intensieve veehouderij'. Uit de planregels volgt dat de gronden daarmee onder meer bestemd zijn voor gebouwen ten behoeve van een intensieve veehouderij en gebouwen ten behoeve van grondgebonden agrarische bedrijvigheid. De aanduiding 'intensieve veehouderij' is alleen toegekend aan de gronden waaraan ook de aanduiding 'bouwvlak' is toegekend, zodat dit gebruik alleen is toegestaan binnen het bouwvlak. Het bouwvlak mag voor 50% worden bebouwd. De gronden buiten het bouwvlak mogen op grond van de bestemming 'Agrarisch' gebruikt worden voor gebouwen ten behoeve van grondgebonden agrarische bedrijvigheid alsmede voor glastuinbouwbedrijven, dieren-/paardenhouderijen met uitzondering van het houden van evenhoevigen. In het plan is 'agrarische bedrijvigheid' als zodanig niet gedefinieerd, maar uit artikel 1.7 van de planregels volgt dat onder een grondgebonden veehouderij wordt verstaan: bedrijvigheid, geheel of overwegend gericht op het houden van melk- en ander vee (nagenoeg) geheel op open grond, waaronder begrepen de teelt van ruwvoergewassen. Voor 'intensieve veehouderij' is geen definitiebepaling in de planregels opgenomen.

Hieruit volgt dat de gronden buiten het bouwvlak op grond van het nieuwe plan niet langer mogen worden gebruikt ten behoeve van een intensieve veehouderij.

8.8. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet tot een planologisch nadeel heeft geleid, voor zover daarmee het gebruik van de gronden buiten het bouwvlak ten behoeve van een intensieve veehouderij niet langer is toegestaan. Van belang daarbij is ten eerste dat het gebruik van het hele perceel voor het houden van evenhoevigen zowel in de vorm van een grondgebonden bedrijf als in de vorm van een intensieve veehouderij, niet langer op het perceel is toegestaan, hetgeen zoals hiervoor is overwogen, niet tot een planologisch nadeel heeft geleid. Verder kan de Afdeling het college volgen in zijn redenering dat het gebruik van de gronden buiten het bouwvlak voor vrije uitloop van kippen of varkens niet als het gebruik van de gronden voor een intensieve veehouderij moet worden aangemerkt, maar als grondgebonden agrarische bedrijvigheid, hetgeen wel is toegestaan buiten het bouwvlak. Dit is in lijn met de definitiebepaling van een grondgebonden veehouderij, op grond waarvan het gebruik als grondgebonden wordt aangemerkt indien het gaat om het houden van vee op open grond. Ook sluit dit aan bij het algemeen spraakgebruik op grond waarvan een intensieve veehouderij als een niet-grondgebonden veehouderij wordt gezien. Dit leidt er toe dat het betoog niet slaagt.

9. Het beroep is ongegrond. (*Enz., enz., Red.*).

## **Noot**

1. Deze uitspraak bevat een aantal interessante overwegingen over voorzienbaarheid en de planvergelijking.
2. Appellant is eigenaar van een agrarisch bedrijf in Lelystad. Hij betoogt dat hij planschade lijdt door de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 'Stadsrandgebied' en het – na een gedeeltelijke vernietiging tot stand gekomen – reparatieplan 'Stadsrandgebied'. Als gevolg van de inwerkingtreding van de plannen is het niet

langer toegestaan om evenhoevigen (zoals varkens) te houden en mogen de gronden buiten het bouwvlak niet langer worden gebruikt als intensieve veehouderij. Het vorige bestemmingsplan 'Spoorzone Noord' kende deze beperkingen niet.

3. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lelystad (hierna: 'het college') wijst het verzoek af, in navolging van het advies van de SAOZ, op onder meer de volgende gronden: (1) Het verbod op het houden van evenhoevigen was voorzienbaar; en (2) Appellant heeft geen planologisch nadeel geleden voor wat betreft het verbod op het houden van evenhoevigen. Met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zou de planologische mogelijkheid om evenhoevigen te houden, zoals mogelijk was op grond van het voorgaande plan, niet gerealiseerd kunnen worden. Dit betekent dat er bij de planvergelijking niet van uit kan worden gegaan dat deze maximale mogelijkheid onder het oude planologische regime gerealiseerd kon worden, zodat appellant als gevolg van de planologische wijziging in zoverre geen nadeel heeft geleden.

4. Appellant heeft tevergeefs bezwaar gemaakt en ook in de beroepsprocedure bij de rechtbank ving hij bot. Thans komt hij in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De meest besprekswaardige beroepsgronden van appellant richten zich tegen de voorzienbaarheid en de planvergelijking. Ten aanzien van de beroepsgrond over de voorzienbaarheid krijgt appellant gelijk, maar op de planvergelijking gaat het alsnog mis.

### **Voorzienbaarheid**

5. Zoals bekend, dient de voorzienbaarheid van een planologische wijziging 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 (zie onder meer de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#)).

6. Indien de planschade voorzienbaar is, blijft deze voor rekening van de koper, omdat hij in dat geval wordt geacht de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak te hebben aanvaard (zie ABRvS 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#), r.o. 5.23, 5.24 en 5.26).

7. Volgens de SAOZ had appellant ten tijde van de aankoop van het perceel op 14 mei 2010 rekening moeten houden met de mogelijkheid dat op enig moment een verbod zou gaan gelden op het houden van evenhoevigen in een cirkel van 3 km rondom het onderzoeksinstituut van Wageningen Bioveterinary Research,<sup>[1]</sup> dat op een afstand van 300 meter van het bedrijf van appellant is gelegen.

8. De voorzienbaarheid van de planologische wijziging volgt volgens de SAOZ allereerst uit de toelichting van het ten tijde van de aankoop geldende bestemmingsplan 'Spoorzone Noord'. In de toelichting van dit plan is de

inspraakreactie van het onderzoeksinstituut weergegeven waarin het instituut verzoekt om een verbod op het houden van evenhoevigen in het plan op te nemen om eventuele besmetting van virusziekten waarmee gewerkt wordt, te voorkomen. Uit de toelichting volgt dat er toen voor gekozen is het verbod niet in het plan op te nemen omdat het destijds niet als ruimtelijk relevant werd gezien, waardoor het niet in het bestemmingsplan kon worden geregeld. Overwogen is om het via privaatrechtelijke weg op te lossen, wat overigens niet is gebeurd.

9. Daarnaast wijst de SAOZ op het nadien op 11 mei 1989 vastgestelde bestemmingsplan 'Milieuvriendelijk Agrarisch Centrum Lelystad Noord'. Dit plan gold ten tijde van de aankoop voor de gronden nabij het perceel van appellant. In de voorschriften van dit plan is een verbod op het houden van tweehoevigen opgenomen. In de toelichting is daarover vermeld dat in verband met het onderzoek en de aanmaak van vaccins een zone van 3 km rondom het instituut ter voorkoming van besmetting vrij dient te blijven van tweehoevigen, zoals runderen, varkens, herten, schapen en geiten. Ook op grond van dit plan had appellant volgens de SAOZ ten tijde van de aankoop van het perceel op de hoogte kunnen zijn van het bestaan van de 3 km-zone waarbinnen het houden van evenhoevigen niet is toegestaan.

10. De rechtbank heeft het door appellant ingediende beroep ongegrond verklaard en is tot het oordeel gekomen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het verbod op het houden van evenhoevigen ten tijde van de aankoop van het perceel voorzienbaar was.

11. De Afdeling oordeelt, anders dan de rechtbank, naar onze mening terecht, dat de planologische wijziging, waarin het verbod op het houden van evenhoevigen is vervat, ten tijde van de aankoop van het perceel door appellant *niet* voorzienbaar was. In de uitspraak zet de Afdeling op heldere wijze uiteen waarom de hiervoor genoemde stukken niet tot de door het college en de rechtbank aangenomen voorzienbaarheid kunnen leiden.

12. De Afdeling is van oordeel dat de toelichting van het bestemmingsplan 'Spoorzone Noord' niet kan worden aangemerkt als een concreet beleidsvoornemen op grond waarvan appellant ten tijde van de aankoop van het onroerende goed een voornemen tot verandering van het planologische regime voor het perceel locatie moest aannemen. Uit de toelichting van het bestemmingsplan volgt immers juist dat de gemeenteraad afziet van het opnemen van een verbod op het houden van evenhoevigen in een cirkel van 3 km rondom het onderzoeksinstituut in het plan. Ook de toelichting van het bestemmingsplan 'Milieuvriendelijk Agrarisch Centrum Lelystad Noord' kan niet als een zodanig voornemen worden gezien. Dit bestemmingsplan ziet niet op het perceel van appellant, maar op andere percelen (kennelijk) nabij het bedrijf van appellant. In de toelichting van het bestemmingsplan is niet vermeld dat het verbod op het houden van evenhoevigen ook tot een planologische wijziging voor het perceel van appellant zou leiden. Ook heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat appellant ten tijde van de aankoop op andere wijze had moeten begrijpen dat dit bestemmingsplan voor hem van belang was en dat dit tevens als een beleidsvoornemen voor zijn perceel had te gelden.

13. De Afdeling concludeert dan ook dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de planologische wijziging voorzienbaar was.

14. Uit de overwegingen van de Afdeling blijkt weer eens dat de Afdeling bij de beoordeling van voorzienbaarheid – terecht – kritisch kijkt naar de inhoud van die stukken. Aan het college moet worden toegegeven dat uit de toelichting van het bestemmingsplan 'Spoorzone' op zich valt af te leiden dat een verbod

op evenhoevigen in een cirkel van 3 km rondom het onderzoeksinstituut gewenst was en appellant, nu haar bedrijf op 300 meter van het onderzoeksinstituut is gelegen, dus met een dergelijk verbod rekening had moeten houden. Uit de toelichting van het bestemmingsplan blijkt echter allerm minst dat appellant rekening moest houden met een planologische wijziging gericht op dit verbod. Uit die toelichting blijkt immers juist dat de raad ervan afziet dit verbod in het bestemmingsplan op te nemen. Het is dan niet voorzienbaar dat een dergelijk verbod in een later bestemmingsplan wel wordt opgenomen.

15. Uit de overwegingen van de Afdeling blijkt verder dat stukken die niet zien op het perceel van een verzoeker om planschade, in beginsel niet zomaar als basis kunnen dienen voor het aannemen van voorzienbaarheid. Wat opvalt, is dat de Afdeling de deur hier wel op een kier laat voor gevallen waarin het beleidsstuk weliswaar geen betrekking heeft op de percelen van de verzoeker om planschade, doch deze verzoeker ten tijde van de aankoop 'op andere wijze' had moeten begrijpen dat een beleidsstuk tevens als beleidsvoornemen voor zijn perceel had te gelden. Wij menen echter dat dat niet snel het geval zal zijn.

### **Planvergelijking**

16. Voor de beoordeling van een aanvraag voor een tegemoetkoming in planschade moet worden onderzocht of de verzoeker om planschade door de wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en als gevolg daarvan schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient een planvergelijking te worden gemaakt, hetgeen betekent dat de desbetreffende planologische wijziging, waarvan gesteld wordt dat deze planschade heeft veroorzaakt, wordt vergeleken met het oude planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar hetgeen maximaal op grond van het oude planologische regime kon worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking heeft plaatsgevonden. Op deze regel kent het planschaderecht een belangrijke uitzondering: indien realisering van de maximale mogelijkheden van het oude planologische regime met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, kan aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken. Dit betekent dat als het zodanig onwaarschijnlijk is dat de verzoeker om planschade onder het oude plan de maximale mogelijkheid kon realiseren, er voor de planvergelijking vanuit wordt gegaan dat die mogelijkheid in feite niet bestond (c.q. verzoeker die mogelijkheid niet 'verliest') en verzoeker in zoverre geen planologisch nadeel lijdt.

17. Appellant bestrijdt de planvergelijking. Hij betoogt dat de SAOZ ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid de in het voorgaande plan opgenomen mogelijkheid om evenhoevigen te houden, niet gerealiseerd zou kunnen worden. Volgens de SAOZ had appellant daarvoor geen milieuvergunning kunnen verkrijgen.

18. De SAOZ heeft gewezen op een uitspraak van de Afdeling van 28 november 2012,<sup>[2]</sup> waarin de afwijzing van een aanvraag van appellant voor een milieuvergunning voor een pluimvee- en varkenshouderij ter beoordeling voorlag. Uit deze uitspraak volgt naar het oordeel van de SAOZ dat het voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe planologische regime al onmogelijk was om op deze locatie evenhoevigen te houden.

19. De Afdeling oordeelt dat het college er, gelet op de uitspraak van 28 november 2012, van uit heeft kunnen gaan dat een aanvraag voor een milieuvergunning voor het houden van evenhoevigen zou worden afgewezen en dat een dergelijke vergunning dus niet had kunnen worden verkregen. De uitspraak van 28 november 2012 biedt naar het oordeel van de Afdeling geen ruimte voor de conclusie dat een andere aanvraag, waarin bij de

veehouderij bepaalde voorzieningen worden getroffen, wel zou kunnen worden verleend. Uit de uitspraak volgt namelijk dat het risico gelegen is in het gevaar dat zich een calamiteit voordoet bij het onderzoeksinstituut en niet in de wijze waarop de veehouderij is ingericht. Dit maakt dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid is uitgesloten dat het bedrijf zou kunnen worden gebruikt voor het houden van evenhoevigen.

20. De redenering van de Afdeling volgend, betekent dit dat de planologische mogelijkheid om evenhoevigen te houden op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan in feite een zinledig was, omdat appellant daarvoor nooit de benodigde milieuvergunning had kunnen krijgen. In zoverre kan inderdaad betoogd worden dat appellant nu geen (aanvullend) planologisch nadeel lijdt.

21. De uitkomst van deze uitspraak voor appellant lijkt op het eerste gezicht tamelijk zuur. De nabijheid van het onderzoeksinstituut was in de uitspraak van 28 november 2012 de reden dat appellant geen milieuvergunning kon verkrijgen. Dit wordt appellant vervolgens tegengeworpen bij zijn verzoek om een tegemoetkoming in planschade, omdat daarmee met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid is uitgesloten dat hij het bedrijf had kunnen gebruiken voor het houden van evenhoevigen. Bij nadere beschouwing is de uitkomst echter niet onredelijk. Het is immers niet het onderzoeksinstituut dat met de planologische wijziging mogelijk is gemaakt, doch het planologisch verbod op evenhoevigen. Ten tijde van de aankoop van het perceel door appellant was het onderzoeksinstituut reeds aanwezig en was het houden van evenhoevigen op basis van de milieuregelgeving al niet toegestaan. Naar onze mening zou de uitkomst anders zijn geweest indien het reeds aanwezige bedrijf van appellant zou zijn geconfronteerd met een planologische wijziging die het onderzoeksinstituut mogelijk maakt. In dat geval zou het uit deze planologische wijziging voortvloeiende verbod ons inziens aan de bestemmingswijziging kunnen worden toegerekend en zou in zoverre wel sprake (kunnen) zijn van planologisch nadeel.

F.A. Mulder en C.C. Corsten

---

1 Voorheen bekend onder de naam: Central Veterinary Institute of Wageningen UR (CVI) of Centraal Diergeneeskundig Instituut (CDI)

2 ARBvS 28 november 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BY4396](https://www.ecli.nl/rvs/2012/by4396).