

De bepaling van de waarde van verontreinigde grond leidt regelmatig tot discussie tussen taxateurs. Bij deze waardebepaling komen echter ook juridische aspecten om de hoek kijken. In deze bijdrage van Juridisch Actueel gaan wij in op een discussie over de bepaling van de waarde van verontreinigde grond in verband met grondexploitatie. Centraal daarbij staat een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("de Afdeling") over het exploitatieplan "Automotive Campus".¹

Bodemverontreiniging en grondexploitatie

Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra

Trefwoorden:

- Bodemverontreiniging
- Bestemmingsplan
- Exploitatieplan

De uitspraak van de Afdeling gaat over de ontwikkeling van het bedrijventerrein Automotive Campus in Helmond. De gemeenteraad van Helmond had daarvoor op 9 april 2019 een bestemmingsplan vastgesteld.² In het westelijk gedeelte van het plangebied is een voormalige stortplaats aanwezig die is afgedekt met een deklaag van grond. Op grond van een beschikking van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant van 9 mei 2016 gelden voor dit gedeelte enkele nazorgverplichtingen. Om de bestemming bedrijventerrein te realiseren dient deze grond te worden gesaneerd door deze te herschikken.

HET EXPLOITATIEPLAN

Het exploitatieplan "Automotive Campus" is gelijktijdig met het bestemmingsplan vastgesteld. Het exploitatieplan is een instrument uit de Wet ruimtelijke ordening. Het instrument biedt onder meer de grondslag voor publiekrechtelijk kostenverhaal. Denk daarbij aan het verhaal van ambtelijke kosten, plankosten, kosten van de aanleg van openbare voorzieningen maar ook saneringskosten. De gemeenteraad dient tegelijkertijd met het bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen, wanneer het publiekrechtelijk kostenverhaal niet voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan op een andere wijze is verzekerd. Het op andere wijze verzekeren gebeurt meestal door het sluiten van overeenkomsten met de eigenaren (dit noemt men "anterieure overeenkomsten"). Van dit laatste was in dit geval geen sprake. Er moest dus een exploitatieplan worden vastgesteld door de gemeenteraad van Helmond.

Bij het exploitatieplan hoort een exploitatieopzet, aan de hand waarvan de bijdrage in het kostenverhaal voor de grondeigenaren wordt bepaald. Het kostenverhaal geschiedt vervolgens over de band van de om-

gevingsvergunning.³ Onderdeel van de exploitatieopzet zijn de inbrengwaarden: de waarden van de percelen binnen het exploitatiegebied. Deze inbrengwaarden worden in principe bepaald aan de hand van de actuele marktwaarde van de percelen.⁴ Bij het bepalen van die waarde wordt een vergelijking gemaakt tussen de waarde bij het huidige gebruik (de gebruikswaarde) en de waarde volgens het nieuwe bestemmingsplan. Deze laatste waarde wordt vaak bepaald aan de hand van de complexwaarde. Op grond van die complexwaarde hebben alle percelen binnen een bepaald complex – doorgaans het plangebied – dezelfde waarde, of ze nu een lucratieve bedrijvenbestemming of een niet-lucratieve bestemming zoals infrastructuur hebben.⁵ De vervolgstap is het bepalen welke van twee waarden (gebruiks- en complexwaarde) de hoogste is: die waarde moet als uitgangspunt worden genomen voor het bepalen van de inbrengwaarde. Nu kan het voorkomen dat bij voortgezet gebruik sanering niet nodig is, terwijl bij de realisatie van het bestemmingsplan dat wel nodig is. We zullen straks zien dat dit in de Helmondse zaak ook speelde. Als voortzetting van het huidige gebruik geen sanering vereist en de realisatie van de nieuwe bestemming wel, dan dienen voor de bepaling van de hoogste waarde deze varianten met elkaar te worden vergeleken. Onder omstandigheden is echter wel denkbaar dat ook bij voortzetting van het huidige gebruik een "afslag" plaatsvindt, omdat een redelijk handelend koper de bodemverontreiniging toch als een "smet" ziet (los van de vraag of sanering blijvend zou kunnen worden uitgesteld).

De relevantie van de bepaling van de inbrengwaarden is tweërlei: aan de ene kant tellen de inbrengwaarden mee als te verhalen kosten. Dit komt omdat aan het exploitatieplan de rekenkundige fictie ten grond-



Prof. Mr. G.A. van der Veen (rechts) is als advocaat verbonden aan AKD in Rotterdam en als bijzonder hoogleraar Milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. **Mr. J.J. Hoekstra** (links) is advocaat bij Straatman Koster Advocaten in Rotterdam. Zij zijn onder meer werkzaam op het gebied van bodemverontreiniging (e-mail: gvanderveen@akd.nl en j.hoekstra@straatmankoster.nl)

slag ligt dat de gemeente de gehele grondexploitatie zelf ter hand neemt. Aan de andere kant wordt de inbrengwaarde van een perceel in mindering gebracht op de door grondeigenaren te betalen exploitatiebijdrage. Dit is wat conflicterend: aan de ene kant hebben grondeigenaren belang bij lagere inbrengwaarden: de verhalen kosten zijn dan lager. Aan de andere kant is een hogere inbrengwaarde voor het eigen perceel gunstig: die wordt immers afgetrokken van de exploitatiebijdrage.

DE UITSpraak VAN DE AFDELING

Terug naar de Helmondse zaak. Aan de in een exploitatieplan opgenomen raming van inbrengwaarden dient een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grondslag te liggen. Dat was ook hier het geval, althans dat werd door de appellanten niet bestreden. Eén van de appellanten betoogde wel dat in het taxatierapport onvoldoende inzichtelijk is gemaakt hoe voor zijn percelen de raming van de inbrengwaarden ervan tot stand is gekomen. Wij beperken de bespreking van dit betoog en de beoordeling daarvan door de Afdeling tot het onderwerp bodemverontreiniging.

De appellant is van mening dat de inbrengwaarde van zijn gronden te laag is geraamd (waardoor zijn exploitatiebijdrage in zijn ogen te hoog zou zijn). De gronden in kwestie van de appellant hebben een omvang van 11.100 m². Voor deze gronden is de inbrengwaarde op basis van de gebruikswaarde geraamd op een bedrag van € 8,50 per vierkante meter, waarop – rekening houdend met de verontreinigde bodem – een bedrag van € 1,00 in mindering is gebracht, zo volgt uit de uitspraak van de Afdeling. In het taxatierapport staat dat bij de raming van de inbrengwaarde voor deze gronden is uitgegaan van de gebruikswaarde, omdat de complexwaarde ervan lager is. Deze gronden hadden in het voorheen geldende bestemmingsplan de bestemming "Agrarisch" en worden ook als zodanig gebruikt. Eerder werden de gronden gebruikt als vuilstort. De vervuilde bodem staat het agrarische gebruik niet in de weg. Echter, om het voorliggende bestemmingsplan te realiseren moet als eerder gememoreerd de bodem worden gesaneerd door deze te herschikken. De kosten voor het herschikken van de bodem op het perceel met nummer zijn geraamd op een bedrag van € 18,89 per vierkante meter, zo valt te lezen in de uitspraak. De taxateurs hebben dit als volgt onderbouwd. De bodem van vier percelen, waaronder het perceel van de appellant, is verontreinigd. De kosten voor het herschikken bedragen in totaal € 747.765,00, aldus het rapport van taxateurs. De percelen zijn

samen groot 39.585 ha. Hieruit volgt dat deze kosten € 18,89 per vierkante meter bedragen. Deze kosten zijn in mindering gebracht op de complexwaarde per vierkante meter. De Afdeling verwijst in dat kader naar een arrest van de Hoge Raad van 24 juni 2016.⁶ In dat arrest zette de Hoge Raad uiteen dat bodemverontreiniging een vorm van "bijzondere ongeschiktheid" is, die ook relevant is wanneer wordt uitgegaan van de zogenoemde complexbenadering: de verontreiniging heeft een negatief effect op die waarde. De verwachten saneringskosten worden in de regel dan ook afgetrokken van de complexwaarde. Het in mindering brengen van € 18,89 per vierkante meter op de complexwaarde van € 25,00 per vierkante meter resulteert in een inbrengwaarde van € 6,11 per vierkante meter. Omdat de inbrengwaarde op basis van de gebruikswaarde van € 7,50 per vierkante meter en dus hoger is, is voor de raming van de inbrengwaarde van deze gronden uitgegaan van de geraamde gebruikswaarde ervan, aldus de Afdeling.

Concluderend ziet de Afdeling – anders dan de appellant had betoogd – geen aanleiding voor het oordeel dat bij de vaststelling van het exploitatieplan onvoldoende inzichtelijk is gemaakt hoe voor zijn percelen de raming van de inbrengwaarden ervan tot stand is gekomen. Evenmin ziet de Afdeling in hetgeen de appellant heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat bij de vaststelling van het exploitatieplan onvoldoende inzichtelijk is gemaakt waarom voor een deel van zijn gronden een aftrek van € 18,89 per vierkante meter is toegepast op de geraamde inbrengwaarde van € 25,00 per vierkante meter. De Afdeling geeft vervolgens nog mee dat de appellant niet aanmerkelijk heeft gemaakt dat het rapport van de taxateurs, wat betreft de gehanteerde bedragen, zodanige gebreken bevat dat het niet aan de raming van de inbrengwaarden ten grondslag had mogen worden gelegd. En voor zover de appellant vindt dat de hiervoor genoemde bedragen onjuist zijn, overweegt de Afdeling dat een dergelijk betoog de specifieke deskundigheid van de taxateurs raakt. Daar wrekt zich voor de appellant dat hij dit onderdeel van het taxatierapport – de hoogte van de aftrek in verband met de saneringskosten – niet gemotiveerd heeft bestreden met een deskundig tegenadvies, waaruit zou blijken dat het taxatierapport op dit onderdeel onjuist is. Het voorgaande betekent dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de in het taxatierapport opgenomen ramingen van inbrengwaarden juist zijn, aldus de Afdeling. De Afdeling ziet in hetgeen de appellant heeft aangevoerd geen grond voor

het oordeel dat de taxateurs de inbrengwaarden onvoldoende zorgvuldig hebben geraamd.

CONCLUSIE

In deze bijdrage stonden wij stil bij de relevantie van bodemverontreiniging voor grondexploitatie en de in dat kader benodigde waardering van gronden. Centraal stond een uitspraak van de Afdeling over een bestemmingsplan en een exploitatieplan waarbij een grondeigenaar de waardering van zijn gronden uit de taxatie voor het exploitatieplan ter discussie stelde. Deze waardering is van invloed op de hoogte van de exploitatiebijdrage die grondeigenaar moet betalen wanneer hij de bestemming wil realiseren. De grondeigenaar trekt aan het kortste eind, mede omdat hij geen deskundig tegenadvies had overgelegd. Dat brengt ons, afrondend, bij de belangrijkste les voor de praktijk: als je als eigenaar de waardering van je grond ter discussie wil stellen – of dit nu voor de (bestuurs)rechter of in een onderhandelingstraject is – is een advies van een deskundige welhaast een must.

NOTEN

1. Zie ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2999.
2. Het bestemmingsplan "Automotive Campus" en het gelijknamige exploitatieplan zijn te raadplegen op www.ruimte-lijkeplannen.nl.
3. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt het exploitatieplan te vervallen. In plaats daarvan kunnen er voortaan kostenverhaalsregels worden opgenomen in het omgevingsplan (de opvolger van het bestemmingsplan). Zie uitgebreider hierover: G.A. van der Veen en J.J. Hoekstra, *Tijdschrift Bodem*, nummer 1, februari 2020, p. 32-33.
4. Artikel 6.13 lid 5 van de Wet ruimtelijke ordening verwijst hier naar artikel 40b lid 2 van de Onteigeningswet, dat als volgt luidt: "Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper."
5. De wettelijke grondslag voor deze complexbenadering is artikel 40d van de Onteigeningswet. Zie uitgebreider hierover G.A. van der Veen en J.J. Hoekstra, *Tijdschrift Bodem*, nummer 5, oktober 2016, p. 34-35.
6. Zie HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1273 en G.A. van der Veen en J.J. Hoekstra, *Tijdschrift Bodem*, nummer 5, oktober 2016, p. 34-35.