

# ECLI:NL:RVS:2023:2952

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	02-08-2023
Datum publicatie	02-08-2023
Zaaknummer	202103151/1/A2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 juli 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht het verzoek van [appellante A] om tegemoetkoming in planschade bestaand uit inkomensderving afgewezen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

202103151/1/A2.

Datum uitspraak: 2 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante A], Bouwstoffenhandel De Rivierendriesprong Papendrecht B.V., De Rivierendriesprong Handelsbedrijf B.V. en Hercycling B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante A]),

allen gevestigd te Papendrecht,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 2 april 2021 in zaak nr. 17/5808 in het geding tussen:

[appellante A] (lees: mede namens haar drie dochtervennootschappen Bouwstoffenhandel De Rivierendriesprong Papendrecht B.V., De Rivierendriesprong Handelsbedrijf B.V. en Hercycling B.V.)

en

het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht.

Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 2015 heeft het college het verzoek van [appellante A] om tegemoetkoming in planschade bestaand uit inkomensderving afgewezen.

Bij besluit van 13 september 2017 heeft het college het door [appellante A] daartegen gemaakte bezwaar deels gegrond en deels ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 april 2021 heeft de rechtbank het door [appellante A] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante A] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante A] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 8 juni 2023, waar [appellante A], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. B.J.P.G Roozendaal, advocaat te Breda, en vergezeld door ing. R. Jansen, [gemachtigde B] en mr. P. Overwater, en het college, vertegenwoordigd door G. Capelle, drs. P.A.J.M. van Bragt en mr. N.J.W. Visser, bijgestaan door mr. D.S.P. Roelands-Fransen, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. [appellante A] drijft een onderneming aan de [locatie] in Papendrecht die onder andere een bouwstoffenhandel en een groundbank exploiteert en zich bezighoudt met de recycling van bouwstoffen door het innemen en breken van puin als grondstof voor de productie van beton en asfalt granulaat.

1.1. Op 24 april 2014 heeft [appellante A] bij het college een aanvraag om tegemoetkoming in planschade ingediend. [appellante A] stelt in deze aanvraag dat zij schade in de vorm van inkomensderving heeft geleden als gevolg van de vaststelling van het bestemmingsplan 'Aan de Noord' (hierna: het nieuwe bestemmingsplan). Het nieuwe bestemmingsplan is op 8 oktober 2008 in werking getreden (hierna: de peildatum) en op 18 juni 2009 onherroepelijk geworden. Als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan is de toegestane milieucategorie terug geschaald van een met categorie 5 vergelijkbare categorie (hierna: milieucategorie 5) naar milieucategorie 3. Dit betekent volgens [appellante A] dat de mogelijkheid om buiten puin af te breken en asfalt en beton te produceren nagenoeg is komen te vervallen. [appellante A] heeft het college op basis van een bij de aanvraag overgelegd advies van Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV van 24 april 2014 en een managementnotitie van Enviro Challenge BV van 17 april 2014 verzocht om een tegemoetkoming van € 52.920.000,00 (te vermeerderen met wettelijke rente vanaf de datum van de aanvraag).

1.2. Door toepassing van een zogenoemde binnenplanse afwijkingmogelijkheid heeft [appellante A] bij besluit van 28 november 2014 een milieucategorie 4-vergunning voor de activiteit puinbreken verkregen.

1.3. Het college heeft de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: SAOZ) gevraagd een advies uit te brengen over het verzoek van [appellante A]. In juni 2015 heeft de SAOZ advies uitgebracht aan het college. Het college heeft de aanvraag van [appellante A] onder verwijzing naar dit advies afgewezen bij het besluit van 8 juli 2015. Volgens het college heeft [appellante A] verzocht om een tegemoetkoming in planschade voor bedrijfsactiviteiten die op de peildatum nog niet zijn aangevangen. Voor dit type schade kan een tegemoetkoming worden toegekend als onomkeerbare investeringen zijn gedaan. Hiervan is in dit geval geen sprake. [appellante A] heeft daarom geen aanspraak op een tegemoetkoming, aldus het college. Het college heeft zich verder op het standpunt gesteld dat [appellante A] als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan niet in een planologisch nadeligere situatie is komen te verkeren, omdat ook vóór de peildatum geen vergunning zou worden verleend voor activiteiten in de milieucategorieën 4 en 5. [appellante A] heeft bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

1.4. De SAOZ heeft op verzoek van het college op 28 oktober 2016 nogmaals advies uitgebracht. Dit advies is grotendeels een herhaling van het advies van de SAOZ van juni 2015. Het college is het advies van de SAOZ van 28 oktober 2016 gevolgd en heeft de bezwaren van [appellante A] ongegrond verklaard.

### Wettelijk kader

2. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

### Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft ten eerste overwogen dat het standpunt van het college, dat de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan [appellante A] niet in een planologisch nadeliger situatie heeft gebracht ten opzichte van het voorheen geldende planologische regime, geen stand kan houden. De rechtbank heeft hierbij verwezen naar haar uitspraak van 30 september 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:7452, waarin zij aan [appellante A] een tegemoetkoming in planschade heeft

toegekend voor door haar geleden vermogensschade. De Afdeling heeft deze uitspraak bevestigd bij haar uitspraak van 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:322. Hiermee staat vast dat [appellante A] als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan in een slechtere planologische situatie verkeert.

3.1. De rechtbank heeft verder aanleiding gezien de volgende vragen aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) voor te leggen:

"1a) Kan eiseres worden gevolgd in haar standpunt dat er objectief gezien voor de peildatum al concrete, substantiële bedrijfsmatige investeringen zijn gedaan, waaronder grondaankoop, voor de (volgens eiseres deels reeds aangevangen) beoogde bedrijfsexploitatie, uitmondend in een asfalt- en betoncentrale.

1b) Zo ja, dan krijgt de rechtbank graag, na een feitenonderzoek, een antwoord op de vraag of in dit geval tevens is voldaan aan de (overige) criteria voor de uitzondering op het beginsel dat gemist voordeel uit nog niet aangevangen bedrijfsvoering niet voor vergoeding in aanmerking komt (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1621).

1c) Mocht dit laatste het geval zijn, rechtvaardigen alle feiten en omstandigheden dat in dit geval inkomensderving voor vergoeding in aanmerking kan komen op voet van artikel 6.1 van de [Wet ruimtelijke ordening]? Indien er gesproken kan worden van inkomensderving, komt deze inkomensderving dan naast de reeds toegekende vermogensschade separaat voor vergoeding in aanmerking, zulks mede gezien het feit dat de toegekende vermogens- en de thans geclaimde inkomensschade dezelfde bron en rechthebbende hebben?

2) Indien uit uw beoordeling van de hierboven geformuleerde vragen volgt dat eiseres, eventueel na aftrek van het normaal maatschappelijk risico en na verdiscontering van de vermogensschade, recht zou hebben op een tegemoetkoming in de exploitatieschade, hoe hoog zou die vergoeding dan zijn?"

3.2. De StAB heeft zich met name gericht op de beantwoording van vraag 1b en is ten overvloede ook ingegaan op vraag 1a. De StAB heeft zich op het standpunt gesteld dat geen uitzondering op de hoofdregel, dat gemist voordeel uit op de peildatum niet aangevangen bedrijfsvoering niet voor een tegemoetkoming in aanmerking komt, kan worden gemaakt. Volgens de StAB blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1621, namelijk dat alleen een uitzondering kan worden gemaakt als is gebleken dat de planmutatie de exploitatie niet onmogelijk heeft gemaakt. Omdat het onder het nieuwe bestemmingsplan niet meer mogelijk is om buiten puin te breken (milieucategorie 5), asfalt te produceren (categorie 4) en beton te produceren met een productiecapaciteit vanaf 100 ton per uur (categorie 4), wordt aan dit criterium niet voldaan. Over vraag 1a heeft de StAB opgemerkt dat onomkeerbare investeringen zouden kunnen zijn gedaan.

3.3. De rechtbank heeft over de door [appellante A] gestelde inkomensderving als gevolg van het niet meer kunnen exploiteren van een asfaltcentrale overwogen dat deze exploitatie ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan nog niet was aangevangen en dat op de peildatum nog geen onomkeerbare investeringen zijn gedaan voor de beoogde bedrijfsactiviteiten. De rechtbank heeft verder overwogen dat de uitzondering zoals bedoeld in de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2013 niet van toepassing is, omdat de asfaltcentrale met de planologische wijziging onmogelijk is gemaakt. De rechtbank heeft geoordeeld over de beoogde asfaltcentrale dat geen sprake is van inkomensderving die voor tegemoetkoming uit hoofde van planschade in aanmerking komt.

3.4. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de exploitatie van de bedrijfsactiviteiten 'het buiten breken van puin als milieucategorie 5-inrichting' en 'de betonproductie als milieucategorie 4-inrichting' op de peildatum ook niet zijn aangevangen. De rechtbank heeft daarbij geoordeeld dat geen uitzondering op de hoofdregel kan worden gemaakt, omdat de gedane investeringen geen betrekking hebben op de niet-gerealiseerde milieucategorie 4- en 5-inrichting. De rechtbank heeft daarbij overwogen dat ondanks dat een hogere betonproductie mogelijk is, niet voldoende aannemelijk is dat een hogere productiecapaciteit zou zijn gerealiseerd.

3.5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college [appellante A] terecht geen tegemoetkoming in de door haar gestelde inkomensderving heeft toegekend. Dat de overheid de geluidsruimte ter plaatse niet op orde had, zoals [appellante A] naar voren heeft gebracht, kan bij de beoordeling van

het verzoek om tegemoetkoming in planschade niet worden betrokken, omdat deze kwestie buiten het wettelijke toetsingskader valt, aldus de rechtbank.

Hoger beroep en beoordeling

Is de bedrijfsexploitatie aangevangen?

4. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling geldt het uitgangspunt dat inkomensderving die bestaat uit gemist voordeel uit op de peildatum nog niet aangevangen bedrijfsvoering, niet voor tegemoetkoming in aanmerking komt. In rechtsoverweging 5 e.v. gaat de Afdeling in op de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de bedrijfsexploitatie van de mogelijkheden die zijn komen te vervallen door de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan op de peildatum niet was aangevangen.

5. [appellante A] betoogt in hoger beroep dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de exploitatie van de bedrijfsactiviteiten 'het buiten breken van puin als milieucategorie 5-inrichting', 'de betonproductie als milieucategorie 4-inrichting' en 'het produceren van asfalt als milieucategorie 4-inrichting' op de peildatum al waren aangevangen. [appellante A] stelt dat zij zich op de peildatum bezig hield met handel in zand en grind, het inkopen van afvalstoffen uit de bouw- en wegenbouw, het scheiden van deze afvalstromen in te breken puin en af te voeren materiaal, het breken van bouwpuin tot grondstof voor de betonproductie, het produceren van beton met gebruikmaking van deze zelf gefabriceerde grondstof en het breken van wegenbouwpuin tot asfaltgranulaat, de grondstof voor asfalt. Volgens [appellante A] was zij hier ruim voor de peildatum mee begonnen. Dat de bedrijfsvoering op de peildatum nog niet haar volle omvang had bereikt, betekent niet dat de bedrijfsvoering niet was aangevangen.

[appellante A] heeft opgemerkt dat zij ten tijde van de peildatum nog geen asfalt produceerde. Dit maakt volgens [appellante A] niet dat zij niet was aangevangen met het produceren van asfalt. [appellante A] voert in dit verband aan dat haar bedrijf bestaat uit één geheel en dat zij niet een terrein heeft gekocht waarop zware industrie mogelijk is om alleen activiteiten te ontplooiën die milieucategorie 3 niet overstijgen.

Het is volgens [appellante A] aan de overheid te wijten dat de vergunningen die noodzakelijk waren om het bedrijf verder te ontwikkelen, niet tijdig verleend zijn. [appellante A] stelt hiertoe dat de overheid het geluidsdossier niet op orde had. [appellante A] verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1238, waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat indien langdurig overleg met diverse overheden noodzakelijk is, de eis dat de exploitatie moet zijn aangevangen vervalft.

5.1. De rechtbank heeft met juistheid vastgesteld dat in dit geval niet het volledige bedrijf is wegbestemd, maar dat een verlaging van de toegestane milieucategorie heeft plaatsgevonden waardoor er minder gebruiksmogelijkheden resteren. De rechtbank is terecht nagegaan in hoeverre op de peildatum van 8 oktober 2008 sprake was van exploitatie van de in het planschadeverzoek genoemde activiteiten. Van belang is om vast te stellen dat de reeds aangevangen bedrijfsactiviteiten zijn aan te merken als activiteiten in milieucategorie 3, welke activiteiten ook na inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan konden worden voortgezet.

5.2. Dat [appellante A] in 2004 een terrein heeft aangekocht waarop onder het oude bestemmingsplan zware industrie mogelijk was, betekent niet dat moet worden aangenomen dat de exploitatie van de asfaltcentrale daarmee al was aangevangen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de asfaltcentrale niet onlosmakelijk is verbonden met de andere bedrijfsonderdelen. De asfaltcentrale is immers nooit gerealiseerd terwijl de andere bedrijfsonderdelen tot op de dag van vandaag worden voortgezet, zoals [appellante A] op de zitting desgevraagd heeft verklaard. Hetgeen [appellante A] in dat verband overigens heeft aangevoerd, onder meer dat op de peildatum wel al grondstoffen voor een asfaltcentrale werden vervaardigd (het breken van asfaltgranulaat), maakt dit niet anders. De Afdeling volgt de rechtbank dan ook in haar oordeel dat [appellante A] op de peildatum nog niet was begonnen met de exploitatie van de asfaltcentrale.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

5.3. Over de puinbreker en de betoncentrale heeft de rechtbank terecht overwogen dat [appellante A] op de peildatum wel een puinbreker en een betoncentrale exploiteerde. Het gebruik dat daarvan op

de peildatum werd gemaakt, is na de peildatum gelegaliseerd dan wel onder overgangsrecht voortgezet. De aldus vóór de peildatum aangevangen exploitatie ziet echter niet op het (buiten) breken van puin (een milieucategorie 5-activiteit) en ook niet op de productie van beton met een capaciteit boven 100 ton per uur (wat past bij een milieucategorie 4-inrichting). Dit betekent dat er ten aanzien van het puinbreken en de productie van beton in zoverre wel sprake was van 'een' op de peildatum aangevangen exploitatie, maar niet van 'de' voor onderhavige planschadezaak relevante exploitatie, namelijk de vorm van exploitatie die als gevolg van de schadetoebrengende planologische mutatie is komen te vervallen.

Het betoog slaagt ook in zoverre niet.

5.4. Het bovenstaande betekent dat ten aanzien van de wegbestemde productiemogelijkheden sprake is van op de peildatum nog niet aangevangen bedrijfsvoering. Het gemist voordeel dat hieruit voortvloeit komt volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:956) in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking. Voor zover [appellante A] betoogt dat haar bedrijfsvoering op de peildatum al wel helemaal was gericht op de wegbestemde productiemogelijkheden maar dat de bedrijfsvoering in zoverre op de peildatum nog niet tot volle wasdom was gekomen omdat de overheid niet tijdig de daarvoor benodigde vergunningen heeft verleend, heeft de rechtbank terecht overwogen dat dit buiten het wettelijke toetsingskader van afdeling 6.1 Wet ruimtelijke ordening valt. De Afdeling ziet in haar uitspraak van 9 juni 2021 geen aanleiding de door [appellante A] aangevoerde omstandigheden (toch) bij haar beoordeling te betrekken. In die uitspraak waren er zeer concrete plannen en een constructief overleg met de betrokken overheden, die plotseling door een Luchtvaartindelingsbesluit werden doorkruist. Die situatie laat zich slecht vergelijken met de situatie waarin [appellante A] stelt te hebben verkeerd. Het betoog slaagt ook voor het overige niet.

Zijn onomkeerbare investeringen gedaan?

6. Zoals hiervoor is overwogen is de hoofdregel dat inkomensderving die bestaat uit gemist voordeel uit op de peildatum nog niet aangevangen bedrijfsvoering niet voor een tegemoetkoming in aanmerking komt. In rechtsoverweging 7 e.v. gaat de Afdeling in op de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat in het geval van [appellante A] geen uitzondering op de hoofdregel kan worden gemaakt wegens het gedaan zijn van onomkeerbare investeringen.

Asfaltcentrale

7. [appellante A] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat voor de asfaltcentrale geen uitzondering op de hoofdregel kan worden gemaakt.

[appellante A] voert hiertoe in de eerste plaats aan dat de rechtbank een verkeerde toets ten grondslag heeft gelegd aan haar oordeel. Volgens [appellante A] kan een uitzondering op de hoofdregel worden gemaakt als blijkt dat er op de peildatum onomkeerbare investeringen zijn gedaan (het eerste criterium), maar had de rechtbank de twee overige criteria uit de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2013 niet bij die beoordeling mogen betrekken. Die uitspraak gaat, anders dan het nu voorliggende geval, namelijk over indirecte planschade. De tweede voorwaarde die in de uitspraak van 23 oktober 2013 wordt gesteld, dat geen uitzondering op de hoofdregel kan worden gemaakt als de planmutatie de exploitatie niet onmogelijk heeft gemaakt, kan niet worden toegepast bij directe planschade. Bij directe planschade wordt het gebruik van de gronden zoals voorheen was toegelaten door de planmutatie juist onmogelijk gemaakt. Toepassing van deze voorwaarde bij directe planschade leidt ertoe dat aan de uitzonderingsregel in geen geval wordt toegekomen. Ook de derde voorwaarde die in de uitspraak van 23 oktober 2023 wordt gesteld, dat exploitatie na de peildatum alsnog is aangevangen, kan volgens [appellante A] niet worden toegepast bij directe planschade. Als een bepaald gebruik van een onroerende zaak wordt wegbestemd is het onmogelijk om de exploitatie alsnog te starten. [appellante A] betoogt dat de aangevallen uitspraak vanwege het ten onrechte toepassen van de uitspraak van 23 oktober 2013 niet in stand kan blijven.

[appellante A] voert in de tweede plaats aan dat voor de asfaltcentrale een uitzondering op de hoofdregel zou moeten worden gemaakt, omdat zij onomkeerbare investeringen heeft gedaan voor de exploitatie van de asfaltcentrale. De onomkeerbare investering bestaat uit de aankoop van het perceel vóór de peildatum. [appellante A] wijst er in dit verband op dat zij het perceel niet had

aangekocht als zij wist dat het door haar beoogde gebruik van het perceel onmogelijk zou worden gemaakt.

7.1. De Afdeling volgt het betoog van [appellante A] dat de rechtbank er ten onrechte geen rekening mee heeft gehouden dat de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2013 betrekking heeft op een andere vorm van schade, namelijk indirecte planschade. Bij het planologisch wegbestemmen van bepaalde exploitatiemogelijkheden op het eigen perceel is de exploitatie in zoverre onmogelijk gemaakt en is het in beginsel niet mogelijk om die exploitatie alsnog te starten. Wat [appellante A] hierover heeft aangevoerd kan haar evenwel niet baten, omdat de desbetreffende overweging van de rechtbank haar oordeel over de toepasselijkheid van de uitzondering niet droeg. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak onder rechtsoverweging 12.2 immers terecht vooropgesteld dat ten aanzien van de asfaltcentrale op de peildatum nog geen onomkeerbare investeringen waren gedaan voor de beoogde bedrijfsvoering. Met deze vaststelling wordt aan de uitzondering niet meer toegekomen. Voor zover [appellante A] heeft gewezen op de aankoop van het perceel in 2004, waarop ten tijde van de aankoop de exploitatie van een asfaltcentrale planologisch nog mogelijk was, kan dat niet gelden als een voldoende specifieke onomkeerbare investering. Het perceel wordt immers gebruikt voor op zichzelf staande bedrijfsactiviteiten die konden worden voortgezet na de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan. Uit de aankoop van het perceel blijkt daarom niet dat onomkeerbare investeringen zijn gedaan voor de asfaltcentrale. Voor zover [appellante A] in dit verband heeft gewezen op vergunningaanvragen uit 2005 en 2007, en een conceptaanvraag uit 2004, leidt dat, wat daarvan overigens ook zij, er niet toe dat het betoog van [appellante A] wel slaagt. Uit deze (concept)aanvragen blijkt niet van het vastomlijnde bedrijfsplan tot het oprichten van een asfaltcentrale. De rechtbank heeft dus terecht geoordeeld dat [appellante A] geen onomkeerbare investeringen heeft gedaan voor de asfaltcentrale.

Het betoog slaagt niet.

Puinbreker en betoncentrale

8. [appellante A] betoogt tot slot dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat voor zowel het buiten breken van puin als milieucategorie 5-inrichting, als voor een betonproductie vanaf 100 ton per uur als categorie 4-inrichting, op de peildatum geen onomkeerbare investeringen zijn gedaan. [appellante A] voert hiertoe aan dat de puinbreker nu slechts een deel van de capaciteit gebruikt en voor meer dan 100.000 ton per jaar kan worden ingezet. Met een capaciteit van 450 ton per uur is de jaarlijkse capaciteit namelijk tussen de 800.000 en 1.000.000 ton per jaar. [appellante A] voert verder aan dat ook voor de betoncentrale investeringen zijn gedaan voor milieucategorie 4- of 5-activiteiten, omdat zij beschikt over een betoncentrale die een hogere capaciteit heeft dan 100 ton per uur. Op de zitting heeft [appellante A] gesteld dat zij de mobiele puinbreker en de mobiele betoncentrale niet zou hebben aangeschaft als zij had geweten dat zij de hogere capaciteit als gevolg van de planologische wijzigingen niet zou kunnen benutten. Over de onomkeerbaarheid van de investeringen voert [appellante A] verder aan dat in de uitspraak van de Afdeling van 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1417, waar de rechtbank naar verwijst, de appellant zelf heeft aangegeven dat de betreffende varkensrechten die hij had aangekocht nog konden worden doorverkocht. Omdat [appellante A] niet zelf heeft aangevoerd dat de mobiele puinbreker en de mobiele betoncentrale kunnen worden doorverkocht, had de rechtbank deze installaties wel als onomkeerbare investeringen moeten beschouwen.

8.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de vóór de peildatum gedane investeringen die zien op het puinbreken en de betonproductie geen betrekking hebben op de per de peildatum nog niet gerealiseerde milieucategorie 4- of 5-activiteiten en dat het enkele feit dat de productie van beton tot een productiecapaciteit van 100 ton per uur nog mogelijk is, niet betekent dat voldoende aannemelijk is dat een hogere productiecapaciteit zou zijn gerealiseerd als die niet door de planmutatie onmogelijk was gemaakt. De Afdeling merkt hierbij op dat het mogelijk is dat een investering in een installatie met een hogere capaciteit die vóór de peildatum is gedaan als 'onomkeerbare investering' in de zin van de planschadejurisprudentie wordt gezien, maar dan moet wel voldoende aannemelijk zijn dat op dat moment voor die specifieke installatie is gekozen vanwege vastomlijnde bedrijfsplannen om de productie te verhogen tot het niveau dat correspondeert met de wegbestemde milieucategorieën om zo die hogere capaciteit concreet te benutten. Dat zal moeten blijken uit het totaal van de feiten en

omstandigheden. Indien dit niet voldoende aannemelijk is, moet ervan worden uitgegaan dat ook een redelijk handelend ondernemer die niet beschikt over de vastomlijnde bedrijfsplannen als hiervoor bedoeld de keuze voor een installatie met een hogere capaciteit zou kunnen hebben gemaakt, bijvoorbeeld omdat dit technische voordelen heeft, relatief voordeliger is in de exploitatie of omdat deze installatie couranter is bij eventuele verkoop. In dit geval heeft [appellante A] niet voldoende aannemelijk gemaakt dat zij op het moment van aankoop van de installaties met hogere capaciteit voor deze specifieke installaties heeft gekozen vanwege vastomlijnde bedrijfsplannen om de productie te verhogen tot het niveau dat correspondeert met de wegbestemde milieucategorieën om daarmee die hogere capaciteit concreet te benutten. De rechtbank heeft bij haar oordeel dat geen onomkeerbare investeringen zijn gedaan bovendien terecht betrokken dat beide installaties daadwerkelijk zijn gebruikt, er op is afgeschreven en de mobiele puinbrekers op zichzelf verkoopbaar zijn.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond.
10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. W. den Ouden en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier.

w.g. Polak

voorzitter

w.g. Dijkshoorn

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 augustus 2023

735-1033

BIJLAGE - Wettelijk kader

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 6.1

1. Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.
2. Een oorzaak als bedoeld in het eerste lid is:
  - a. een bepaling van een bestemmingsplan, beheersverordening of inpassingsplan, niet zijnde een bepaling als bedoeld in artikel 3.3, artikel 3.6, eerste lid, of artikel 3.38, derde of vierde lid;
  - b. een bepaling van een wijziging krachtens artikel 3.6, eerste lid, onder a, niet zijnde een bepaling als bedoeld in artikel 3.6, tweede lid, of van een uitwerking krachtens artikel 3.6, eerste lid, onder b, of een nadere eis krachtens artikel 3.6, eerste lid, onder d;
  - c. een besluit omtrent een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, c of g, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
  - d. de aanhouding van een besluit omtrent het verlenen van een omgevingsvergunning ingevolge artikel 3.3, eerste lid, of 3.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
  - e. een bepaling van een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1, derde lid, of van een

algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3, derde lid, voor zover die bepaling een weigeringsgrond bevat als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, onder c, of 2.11, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

f. een bepaling van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, voor zover die bepaling een weigeringsgrond bevat als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, onder c, 2.11, eerste lid, of 2.12, eerste lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

g. een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 10.4.