

Planschade en nadeelcompensatie

mr. drs. C.M.L. van der Lee

Planschade en nadeelcompensatie

Het huidige en nieuwe bestuursrechtelijke
schadevergoedingsrecht



Planschade en nadeelcompensatie

mr. drs. C.M.L. van der Lee

Derde druk, november 2023

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2023

www.berghauserpont.nl

ISBN: 9789083350462

NUR: 825



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Inhoudsopgave

Voorwoord	XI
Lijst van afkortingen	XV
1 Inleiding	1
1.1 Opzet van dit boek	2
2 Overheidshandelen en schade	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Wanprestatie	5
2.3 Onrechtmatig overheidshandelen	6
2.4 Rechtmatig overheidshandelen	7
2.5 Wettelijke regelingen	8
2.6 Buitenwettelijke regelingen	10
3 Planschade: formeel-juridische aspecten	13
3.1 Inleiding en voorgeschiedenis	13
3.2 Verhouding tot andere wettelijke schadevergoedingsstelsels	15
3.3 Limitatief en imperatief karakter van het planschadestelsel	17
3.4 Vormen van planschade	19
3.4.1 Indirecte versus directe planschade	19
3.4.2 Vermogensschade versus inkomensschade	21
3.4.3 Permanente schade versus tijdelijke schade	23
3.5 De aanvraag om tegemoetkoming in planschade	25
3.5.1 Eisen aan de aanvraag	25
3.5.2 Reikwijdte van de beoordeling van aanvragen	26
4 Planschade: afdeling 6.1 Wro en afdeling 6.1 Bro	31
4.1 Afdeling 6.1 Wro artikelsgewijs	31
4.1.1 Artikel 6.1 Wro	31
4.1.2 Artikel 6.2 Wro	36

4.1.3	Artikel 6.3 Wro	38
4.1.4	Artikel 6.4 Wro	39
4.1.5	Artikel 6.4a Wro	40
4.1.6	Artikel 6.5 Wro	42
4.1.7	Artikel 6.6 Wro	45
4.1.8	Artikel 6.7 Wro	47
4.2	Afdeling 6.1 Bro artikelsgewijs	48
4.2.1	Artikel 6.1.1.1 Bro	48
4.2.2	Artikel 6.1.2.1 Bro	48
4.2.3	Artikel 6.1.2.2 Bro	49
4.2.4	Artikel 6.1.3.1 Bro	49
4.2.5	Artikel 6.1.3.2 Bro	53
4.2.6	Artikel 6.1.3.3 Bro	53
4.2.7	Artikel 6.1.3.4 Bro	54
4.2.8	Artikel 6.1.3.5 Bro	55
4.2.9	Artikel 6.1.3.6 Bro	56
4.2.10	Artikel 6.1.3.7 Bro	57
4.2.11	Artikel 6.1.3.8 Bro	58
5	Planschade: de planschadeprocedure	59
5.1	Inleiding	59
5.2	Planschadeprocedure: de bestuurlijke voorfase	59
5.3	Planschadeprocedure: benoeming onafhankelijke deskundige	61
5.3.1	Eisen aan de deskundige	61
5.3.2	Onafhankelijkheid van de deskundige	61
5.3.3	Samenloop van Planschade en Risicoanalyse	63
5.3.4	Wraking van de deskundige	66
5.4	Planschadeprocedure: de adviesfase	68
5.4.1	Mondelinge behandeling(en)	68
5.4.2	Verslaglegging	70
5.4.3	Conceptadvisering	70
5.4.4	Definitieve advisering	71
5.5	Planschadeprocedure: de besluitvormingsfase	72

5.6	Planschadeprocedure: rechtsbescherming	73
5.6.1	Bezwaar, beroep en hoger beroep	73
5.6.2	Afwijkende regeling bij Tracébesluiten	75
5.6.3	Algemene beginselen bestuursprocesrecht: grondrechtlicher	76
5.6.4	Verbod van 'Reformatio in Peius'	78
5.7	Relevante andere wetgeving	79
5.7.1	Wet bestuurlijke geldschulden	79
5.7.2	Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen	81
6	Planschade: inhoudelijk beoordelingskader	85
6.1	Inleiding	85
6.2	Factoren die bij de beoordeling buiten beschouwing blijven	88
6.2.1	Totstandkoming en grondslagen van de planologische maatregel	89
6.2.2	Technische onderzoeken versus feitelijke situatie	89
6.2.3	Fysieke schadeberokkening en gezondheidsrisico's	89
6.2.4	Gedragingen van personen	90
6.2.5	'NIMBY'-bestemmingen	91
6.2.6	Bijzondere persoonlijke omstandigheden	92
6.2.7	Immateriële schade	92
6.2.8	Kosten in verband met schadebeperkend handelen	93
6.2.9	Verstoring van concurrentieverhoudingen	93
6.3	Het gerechtigde-begrip	96
6.3.1	Definitie van een gerechtigde	96
6.3.2	Peildatum van het gerechtigd moeten zijn	96
6.3.3	Aard van de rechtsbetrekking	98
6.3.4	Categorieën aanvragers die niet voldoen aan de definitie	100
6.3.5	Uitzondering gerechtigde-begrip: verkrijging onder algemene titel	103
6.4	De planologische vergelijking	104
6.4.1	Inleiding	104
6.4.2	Rechtsregels planologisch vergelijken	105

6.4.3	Samentrekking van planologische maatregelen	118
6.4.4	Saldering van voor- en nadelen	122
6.5	Schadebepaling/taxatie	123
6.5.1	Inleiding	123
6.5.2	Relatie met taxatiemethoden Onteigeningswet	125
6.5.3	Taxatie van ‘directe planschade’	126
6.5.4	Taxatie van ‘indirecte planschade’	127
6.6	Vergoedbaarheid	137
6.6.1	Inleiding	137
6.6.2	Actieve risicoaanvaarding	138
6.6.3	Passieve risicoaanvaarding	146
6.6.4	Anderszins verzekerd zijn	153
6.6.5	Vervallen van tijdelijk genoten voordeel	157
6.6.6	Normaal maatschappelijk risico	166
7	Planschade: kostenverhaal	171
7.1	‘Hogere kostenregeling’	171
7.2	Kostenverhaal op basis van artikel 6.4a Wro	172
7.3	Kostenverhaal via Grondexploitatie	174
7.4	Verhaal van ‘gemeentelijke’ deskundigenkosten	176
8	Nadeelcompensatie: inleiding	179
8.1	Inleiding	179
8.2	Wettelijke nadeelcompensatieregelingen	181
8.2.1	Tracéwet (artikel 22)	181
8.2.2	Spoedwet wegverbreding (artikel 17)	182
8.2.3	Artikel 4.2 Wabo	183
8.2.4	Artikel 22-29 Monumentenwet	183
8.2.5	Artikelen 7.14 – 7.20 Waterwet	186
8.2.6	Artikel 6.3 Wet natuurbescherming 2017	187
8.3	Buitenwettelijke nadeelcompensatieregelingen	188
8.3.1	Inleiding	188
8.3.2	Beleidsregel nadeelcompensatie I en W 2019	189

8.4	Verhouding nadeelcompensatie tot subsidies en ‘staatssteun’	193
8.4.1	Nadeelcompensatie in relatie tot subsidies	193
8.4.2	Nadeelcompensatie in relatie tot ‘staatssteun’	193
9	Kernthema’s Nadeelcompensatie	195
9.1	Inleiding	195
9.2	Evenredigheidsbeginsel versus égalitébeginsel	196
9.3	Materiële en processuele connexiteit	198
9.3.1	Materiële connexiteit	198
9.3.2	Processuele connexiteit	199
9.4	Causaal verband	203
9.5	Formele rechtskracht	207
9.6	Relativiteit	209
9.7	Schadeberekening	211
9.7.1	Inleiding	211
9.7.2	Bepaling van vermogensschade	211
9.7.3	Keuze voor de berekeningsmethodiek	212
9.7.4	Schadeberekening bij inkomensschade	213
9.8	Voorzienbaarheid	219
9.9	Normaal maatschappelijk risico	222
9.9.1	Inleiding normaal maatschappelijk risico	222
9.9.2	Normaal maatschappelijk risico: ‘speciale last’	223
9.9.3	Normaal maatschappelijk risico: ‘abnormale last’	226
10	Schaderegelingen Omgevingswet en titel 4.5 Awb	231
10.1	Inleiding	231
10.2	Schaderegeling hoofdstuk 15 Omgevingswet artikelsgewijs	237
10.2.1	Artikel 15.1 Omgevingswet	237
10.2.2	Artikel 15.2 Omgevingswet	239
10.2.3	Artikel 15.3 Omgevingswet	239
10.2.4	Artikel 15.4 Omgevingswet	240
10.2.5	Artikel 15.5 Omgevingswet	243

10.2.6	Artikel 15.6 Omgevingswet	246
10.2.7	Artikel 15.7 Omgevingswet	248
10.2.8	Artikel 15.8 Omgevingswet	251
10.2.9	Artikel 15.9 Omgevingswet	253
10.2.10	Artikel 15.10 Omgevingswet	253
10.3	Titel 4.5 Awb artikelsgewijs	254
10.3.1	Artikel 4:126 Awb	254
10.3.2	Artikel 4:127 Awb	255
10.3.3	Artikel 4:128 Awb	256
10.3.4	Artikel 4:129 Awb	257
10.3.5	Artikel 4:130 Awb	257
10.3.6	Artikel 4:131 Awb	258
10.4	Kostenverhaal (artikelen 13.3c en 13.3d Omgevingswet)	260
11	Overgangsrecht van Wro naar Omgevingswet	265
	Trefwoordenregister	269

Voorwoord

Bij de eerste druk

Dit deel van de serie Ruimtelijk Relevant gaat over de vergoeding van schade die kan ontstaan bij rechtmatig handelen van de overheid op het terrein van de ruimtelijke ordening en de inrichting en het beheer van de openbare ruimte en infrastructuur.

Ons land is klein en kent een intensief grondgebruik. Voor nieuwe ontwikkelingen moet vaak ruimte gemaakt worden, in veel gevallen ten koste van bestaande gebruiksfuncties. Het is daarmee welhaast onvermijdelijk dat tegenover de beoogde voordelen van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling ook nadelen staan.

Zowel de ruimtelijke ordening van ons land als de inrichting en het beheer van de openbare ruimte en infrastructuur behoren bij uitstek tot de taak en bevoegdheid van 'de overheid' (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen). Wanneer de uitoefening van deze taken en bevoegdheden leidt tot financiële schade bij individuele burgers of bedrijven, rijst de vraag of deze burgers en bedrijven jegens de overheid aanspraak kunnen maken op vergoeding van deze schade.

Vanzelfsprekend is deze aanspraak als de overheid bij de uitoefening van die taak en bevoegdheid onrechtmatig of in strijd met daarover aangegane contractuele verplichtingen handelt. Minder vanzelfsprekend is deze aanspraak als de overheid bij die uitoefening rechtmatig handelt, dat wil zeggen conform de toepasselijke regelgeving en in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Wat is dan de grondslag voor toekenning van schadevergoeding? In ons rechtssysteem geldt daarvoor het zogenoemde *égalité*beginsel. Op grond van dit beginsel heeft een burger of onderneming die schade lijdt als gevolg van de rechtmatige uitoefening door een bestuursorgaan van een publiekrechtelijke taak of bevoegdheid, die uitgaat boven zijn normaal maatschap-

pelijk risico en die in vergelijking met anderen onevenredig is, recht op (enigerlei) vergoeding van die schade.

Voor de toepassing van dit rechtsbeginsel geldt op dit moment nog geen algemene wettelijke regeling, zodat de invulling van dit beginsel in de afgelopen jaren grotendeels in de jurisprudentie heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn voor sommige vormen van rechtmatig overheids-handelen specifieke (wettelijke of buitenwettelijke) schaderegelingen ontworpen, waaronder de bekende wettelijke regeling voor tegemoetkoming in planschade (in afdeling 6.1 Wet ruimtelijke ordening).

Al met al is het leerstuk van de schadevergoeding bij rechtmatig overheids-handelen voor degenen die in de praktijk van de ruimtelijke ordening en de inrichting en het beheer van de openbare ruimte en infrastructuur werkzaam zijn weinig toegankelijk. Dit boek pretendeert geen volledig overzicht van dit leerstuk te geven, maar beoogt vooral een praktische gids te zijn, waarin zowel de materiële aspecten (wanneer heeft een burger recht op schadevergoeding?) als de procedurele aspecten (hoe krijgt de burger schadevergoeding?) aan de orde komen.

De tekst van dit boek werd afgesloten per 1 juni 2012. Auteurs houden zich voor reacties van lezers aanbevolen (info@tregthuys.nl).

mr. I.P.A. van Heijst

mr. I.J.A. Elbers-van der Meer

Bij de tweede druk

De auteur heeft met voldoening geconstateerd dat dit boek als een praktische gids over planschade en nadeelcompensatie voorziet in een duidelijke behoefte van de praktijk. Het boek vond al snel zijn weg naar vele bestuursorganen en hun adviseurs, maar ook naar talloze particulieren en bedrijven, die met planschade of ander mogelijk te compenseren nadeel geconfronteerd werden.

Sinds het verschijnen van de eerste druk hebben de ontwikkelingen op het gebied van planschade en nadeelcompensatie bepaald niet stilgestaan. Per 31 januari 2013 is de lang verwachte algemene wettelijke regeling voor nadeelcompensatie vastgesteld (als Titel 4.5 van de Awb) en zijn de eerste contouren voor een aangepaste wettelijke regeling van de planschade in de nieuwe Omgevingswet bekend gemaakt. Daarnaast heeft de Afdeling in de afgelopen jaren nadrukkelijk het voortouw genomen bij het steeds verder integreren van het 'bijzondere' planschaderecht in het 'algemene' nadeelcompensatierecht, onder meer door een steeds meer uniforme toepassing van het criterium 'normaal maatschappelijk risico'.

Al met al genoeg reden om dit boek te actualiseren. Bij het actualiseren heeft de auteur veel hulp gehad van zijn juridisch medewerkers (mrs. Thoonen, Weenink en Monnee) en zijn beide secretaresses (Barbara Scheuer en Bianca Kalksma). De opzet en indeling is grotendeels ongewijzigd gebleven. Nieuwe jurisprudentie is verwerkt tot 1 januari 2017. De auteur blijft intussen reacties van lezers zeer op prijs stellen! (vanheijst@tregthuys.nl)

mr. I.P.A. van Heijst (www.tregthuys.nl)

Bij de derde druk

De ontwikkelingen in het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht (planschade en nadeelcompensatie) hebben elkaar in de afgelopen jaren in een snel tempo opgevolgd. Daardoor was de uit het jaar 2017 daterende tweede druk van deze uitgave aan een grondige algehele herziening toe. Toen uitgeverij Berghauser Pont Publishing de auteur benaderde om deze volledige herijking voor zijn rekening te nemen, was deze bijzonder vereerd om de in brede kring terecht gewaardeerde uitgave van 'vakbroeder' Ivo van Heijst te mogen voortzetten.

Deze geheel herziene derde druk is niet louter een actualisering aan de hand van wetgeving en jurisprudentie. Sommige delen van het boek bleken inmiddels minder actueel of zullen na 1 januari 2024 minder actueel gaan worden op het moment dat, na veelvuldig uitstel, dan eindelijk het nadeelcompensatie-

satiehoofdstuk 15 van de Omgevingswet en titel 4.5 Awb in werking gaan treden. Andere onderwerpen die de laatste jaren actueel zijn geworden ontbraken logischerwijs nog in de tweede druk. Tenslotte betekent een nieuwe auteur ook: een andere schrijfstijl, andere accenten, hier en daar een andere mening en een andere invalshoek.

De hoofdstructuur van het boek is echter ongewijzigd gebleven en degenen die de tweede druk van het boek hebben gelezen zullen delen daarvan zeker gaan herkennen in deze uitgave. In deze geheel herziene derde druk zijn de ontwikkelingen in de wetgeving en de jurisprudentie verwerkt tot en met 4 oktober 2023.

De auteur wenst de lezer veel plezier en profijt van dit boek!

mr. drs. C.M.L. (Kees) van der Lee,
Commercieel directeur SAOZ
www.saoz.nl

Lijst van afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke beslissingen*
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Afdeling	Afdeling rechtspraak van de Raad van State
AGRvS	Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State
ARRvS	Afdeling rechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BR	Bouwrecht*
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
B en W	(college van) burgemeester en wethouders
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GS	(college van) Gedeputeerde Staten
Gst.	De Gemeentestem*
I en W	(ministerie van) Infrastructuur en Waterstaat
KB	Koninklijk Besluit
NJ	Nederlandse Jurisprudentie*
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*
O&A	Overheid & Aansprakelijkheid*
OW	Omgevingswet
PS	Provinciale Staten
SAOZ	Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken
StAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht*
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

* Tijdschrift met publicaties en jurisprudentie op het gebied van onder meer het omgevingsrecht en/of overheidsaansprakelijkheid.