

Planschade en nadeelcompensatie

**SCHADEVERGOEDING BIJ RECHTMATIG
OVERHEIDSHANDELEN OP HET GEBIED
VAN RUIMTELIJKE ORDENING, OPENBARE
RUIMTE EN INFRASTRUCTUUR**

Planschade en nadeelcompensatie

**SCHADEVERGOEDING BIJ RECHTMATIG
OVERHEIDSHANDELEN OP HET GEBIED
VAN RUIMTELIJKE ORDENING, OPENBARE
RUIMTE EN INFRASTRUCTUUR**

Tweede en herziene druk

mr. I.P.A. van Heijst



Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

2e druk 2017

ISBN: 978-94-91930-84-3

NUR: 823



© 2017 Berghauser Pont Publishing

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

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.*

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

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

maatschappelijk 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 overheidshandelen specifieke (wettelijke of buitenwettelijke) schaderegelingen ontworpen, waaronder de bekende wettelijke regeling voor tegemoetkoming in plan-schade (in afdeling 6.1 Wet ruimtelijke ordening).

Al met al is het leerstuk van de schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen 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 een 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)

Inhoud

Voorwoord		V
Lijst van afkortingen		XVII
1	Inleiding	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Opzet van het boek; terminologie	3
1.2.1	Opzet van het boek	3
1.2.2	Terminologie	3
2	Overheidshandelen en schade	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Wanprestatie	7
2.3	Onrechtmatig overheidshandelen	8
2.4	Rechtmatig overheidshandelen	9
2.4.1	Egalitébeginsel	9
2.4.2	Wettelijke schadevergoedingsregelingen	10
2.4.3	Buitenwettelijke schadevergoedingsregelingen	12
2.5	Ruimtelijke ordening en infrastructuur	13
3	Planschade: wettelijke regeling	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Wettelijke regeling: Afdeling 6.1 Wro	15
3.3	Overgangsrecht	17
3.4	Artikel 49 WRO (oud)	18
3.5	Verhouding afdeling 6.1 Wro tot andere schaderegelingen	19
3.6	Planschade in de nieuwe Omgevingswet	23
4	Planschade: criteria	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Wie lijdt schade? Belanghebbende	25
4.3	Onroerende zaak	29

4.4	Verjaring	30
4.5	Schadeoorzaak: planologische maatregel ex artikel 6.1 lid 2 Wro	31
4.6	Causaal verband	36
4.7	Nadelige wijziging planologische situatie	40
4.7.1	Inleiding	40
4.7.2	Planologische vergelijking	42
4.7.3	Peildatum	55
4.7.4	Maximale invulling	56
4.7.5	Alleen ruimtelijk relevante gevolgen	64
4.7.6	Overgangsrecht	68
5	Planschade: schadebeoordeling	73
5.1	Inleiding	73
5.2	Peildatum	74
5.3	Vormen van schade	77
5.3.1	Inleiding schadeposten-/factoren	77
5.3.2	Waardevermindering onroerende zaak	78
5.3.3	Derving woongenot	83
5.3.4	Inkomensschade	83
5.3.5	Overige schade	86
5.3.6	Kosten van schadebeperkende maatregelen	89
5.3.7	Kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand	90
5.3.8	Rentevergoeding	92
5.4	Schadevergoeding in natura	93
5.5	Voordeelverrekening	94
6	Planschade: redelijkerwijs niet ten laste van aanvrager	97
6.1	Inleiding	97
6.2	Voorzienbaarheid	98
6.2.1	Inleiding	98
6.2.2	Peildatum voorzienbaarheid	101
6.2.3	Concreet beleidsvoornemen	103
6.2.4	Kenbaarheid concreet beleidsvoornemen	106
6.2.5	Gedeeltelijke voorzienbaarheid	112

6.2.6	Investeringen in schadeobject na peildatum voorzienbaarheid	114
6.2.7	Verkrijging onder algemene titel	115
6.3	Schade te voorkomen of te beperken	117
6.3.1	Inleiding	117
6.3.2	Passieve risicoaanvaarding	117
6.3.3	Andere vormen van schadebeperking	128
6.4	Normaal maatschappelijk risico	129
6.4.1	Inleiding	129
6.4.2	Tegemoetkoming in planschade	134
6.4.3	Korting; wettelijk minimumforfait	135
6.5	Vergoeding van schade niet anderszins verzekerd	139
7	Planschade: procedure	145
7.1	Planschade: procedure	145
7.2	Procedureregeling	145
7.2.1	Inleiding	145
7.2.2	Awb, Wro en Bro	146
7.2.3	Procedureverordeningen	147
7.3	Aanvraag	148
7.4	Deskundigenadvies	151
7.5	Bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag	155
7.6	Besluit bestuursorgaan	156
7.7	Bezwaar	160
7.8	Beroep/hoger beroep	162
7.9	Voorlopige voorziening/voorschot	166
7.10	Positie derde-belanghebbende(n)	168
8	Planschade: verhaal en beleid	169
8.1	Verhaal en beleid	169
8.2	Verhaal op andere overheden	169
8.3	Verhaal op derdebelanghebbenden	170
8.3.1	Planschadeverhaalovereenkomst	170
8.3.2	Grondexploitatie	172
8.4	Planschaderisicoanalyse	174

8.5	Planschadepreventie	176
9	Nadeelcompensatie: regelingen	179
9.1	Wettelijke nadeelcompensatieregelingen	179
9.1.1	Inleiding	179
9.1.2	Artikel 22 Tracéwet	181
9.1.3	Artikel 17 Spoedwet wegverbreding	182
9.1.4	Artikel 4.2 Wabo	182
9.1.5	Artikel 22-29 Monumentenwet	183
9.1.6	Artikelen 7.14-7.20 Waterwet	184
9.1.7	Artikel 6.3 Wet natuurbescherming 2017	185
9.1.8	Artikelen 8.31 en 8.56 Wet luchtvaart	186
9.1.9	Artikel 30 Reconstructiewet concentratiegebieden	187
9.1.10	Wet nadeelcompensatie (nog niet in werking)	188
9.2	Buitenwettelijke nadeelcompensatieregelingen	189
9.2.1	Inleiding	189
9.2.2	Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014	190
9.2.3	Nadeelcompensatieregelingen provincies, gemeenten, waterschappen	191
9.3	Gecombineerde planschade-/nadeelcompensatieregelingen	192
9.3.1	Inleiding	192
9.3.2	Gemeenschappelijke Regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol	193
9.3.3	Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid/A16/A4	194
9.3.4	Beleidsregel schadevergoeding Ruimte voor de Rivier	195
9.4	Verhouding tot andere schaderegelingen	196
9.5	Verhouding nadeelcompensatie tot subsidies en staatssteun	197
9.5.1	Inleiding	197
9.5.2	Verhouding nadeelcompensatie tot subsidie	197
9.5.3	Verhouding nadeelcompensatie tot staatssteun	198
10	Nadeelcompensatie: criteria	199
10.1	Belanghebbende	199
10.2	Verjaring	199

10.3	Schadeoorzaak	200
10.4	Causaal verband	206
10.5	Schadebeoordeling	209
10.5.1	Inleiding	209
10.5.2	Vergelijking met/zonder schadeoorzaak	210
10.5.3	Peildatum	211
10.5.4	Aard en omvang van de schade	211
10.5.4.1	Inleiding	211
10.5.4.2	Waardevermindering onroerende zaak	213
10.5.4.3	Inkomensschade	215
10.5.4.4	Uitvoeringsschade (tijdelijk)	219
10.5.4.5	Bouwschade	220
10.5.4.6	Belastingsschade	221
10.5.4.7	Liquidatie- en reconstructieschade	222
10.5.4.8	Rentevergoeding	222
10.5.4.9	Kosten van deskundigenbijstand	222
10.6	Onevenredige schade	223
10.6.1	Inleiding	223
10.6.2	Speciale last	223
10.6.3	Abnormale last	225
10.7	Schade redelijkerwijs niet ten laste van aanvrager	238
10.7.1	Inleiding	238
10.7.2	Voorzienbaarheid	238
10.7.3	Normaal maatschappelijk risico	241
10.7.4	Eigen schuld	245
10.8	Vergoeding schade niet anderszins verzekerd	247
10.9	Verhaal van nadeelcompensatie	247
11	Nadeelcompensatie: procedure	249
11.1	Procedureregeling	249
11.1.1	Inleiding	249
11.1.2	Procedureregeling Awb	249
11.1.3	Bijzondere procedureregelingen	250
11.1.4	Nieuwe nadeelcompensatieregeling in Awb	251
11.2	Aanvraag	252

11.3	Deskundigenadvies	253
11.4	Besluit bestuursorgaan	254
11.5	Bezwaar tegen een besluit van een bestuursorgaan	255
11.6	Beroep/hoger beroep	256
11.6.1	Beroep/hoger beroep: algemeen	256
11.6.2	Bevoegde rechter	257
11.6.3	Procedure bij burgerlijke rechter	257
11.6.4	Procedure bij bestuursrechter	258
11.7	Voorlopige voorziening/voorschot	259
	Bijlagen	261
	Bijlage 1	261
	Schema planschadecriteria	261
	Bijlage 2	263
	Schema planschadeprocedure	263
	Bijlage 3	265
	Planschadeverordening gemeente Amsterdam	265
	Bijlage 4	277
	Aanvraagformulier tegemoetkoming in de planschade	277
	Bijlage 5	282
	Schema nadeelcompensatiecriteria	282
	Bijlage 6	286
	Schema nadeelcompensatieprocedure	286
	Bijlage 7	288
	Algemene verordening Nadeelcompensatie Amsterdam	288
	Bijlage 8	295
	Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014	295
	Bijlage 9	306
	Wet ruimtelijke ordening Geldend van 14-04-2016	306
	Bijlage 10	312
	Besluit ruimtelijke ordening Geldend van 01-07-2015	312
	Bijlage 11	317
	Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden	317
	Literatuurregister	333

Geraadpleegde literatuur en bronnen	333
Jurisprudentieregister	337
Trefwoordenregister	355

Lijst van afkortingen

Lijst met afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke beslissingen ¹
ABRS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Afdeling	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AGRS	Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State
ARRS	Afdeling rechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BR	Bouwrecht ¹
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 ¹
I en M	(ministerie van) Infrastructuur en Milieu
KB	Koninklijk Besluit
NJ	Nederlandse Jurisprudentie ¹
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht ¹
O&A	Overheid & Aansprakelijkheid ¹
PS	Provinciale Staten
SAOZ	Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken
StAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht ¹
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer

Wet RvS	Wet op de Raad van State
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud)
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WOZ	Wet waardering onroerende zaken

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