

Indirecte planschade. Het normaal maatschappelijk risico (NMR). Geen toepassing van de wettelijke forfaitaire drempel van 2% van de waarde van de onr...

ABRvS 25-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2889, m.nt. P.C.M. Heinen

Essentie

Indirecte planschade. Het normaal maatschappelijk risico (NMR). Geen toepassing van de wettelijke forfaitaire drempel van 2% van de waarde van de onroerende zaak. Inbreidingslocatie in een woonkern. Woningbouw ligt in de lijn van de verwachtingen. Dat houdt in dat een waardevermindering tot 5% van de waarde van de onroerende zaak in dergelijke gevallen in beginsel tot het normaal maatschappelijk risico van de aanvrager behoort. (Terneuzen)

Samenvatting

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de overzichtsuitspraak van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582), is de drempel van twee procent een minimum forfait, dat geldt voor alle gevallen waarin is verzocht om tegemoetkoming in planschade ten gevolge van een wijziging van het planologische regime van percelen van een derde (de zogenoemde indirecte planschade) in de vorm van waardevermindering of inkomensderving, ongeacht de vraag of de schadeveroorzakende planologische maatregel als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt.

Zoals de Afdeling voorts in deze uitspraak heeft overwogen, moet de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in art. 6.2, tweede lid, van de Wro tot het normale maatschappelijke risico behoort, worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in die zin, dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologisch beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

Partij(en)

[appellant], wonend te Terneuzen,
tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 4 oktober 2016 in zaak nr. 15/6452 in het geding tussen:
[appellant] en
het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 13 januari 2015 heeft het college aan [partij] een tegemoetkoming in planschade toegekend van €°8.200,00. Bij besluit van 11 augustus 2015 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Tevens heeft het college de hoogte van de toegekende tegemoetkoming in planschade herzien en vastgesteld op €°7.800,00.

Bij uitspraak van 4 oktober 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college en [partij] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[partij] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 juli 2017, waar [appellant], bijgestaan door mr. L.A. Sluiter, rechtsbijstandverlener te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. A. Metske en bijgestaan door M. Provoost, planschadeadviseur en taxateur, werkzaam bij Rijk taxateurs, adviseurs en rentmeesters B.V.. Tevens is [partij] verschenen.

Overwegingen

1.

[partij] is eigenaar van de woning aan de [locatie] te Terneuzen. Op 13 december 2011 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het slopen van een eengezinswoning, de bouw van een complex met 3 appartementen aan de Scheldekade 28 te Terneuzen en het afwijken daarbij van het bestemmingsplan. Het perceel waarop het appartementencomplex is voorzien, ligt in de nabijheid van de woning van [partij] op de hoek van de Scheldekade en de verbindingsstraat naar de Burgemeester Geillstraat. De gemeente Terneuzen heeft met [appellant] een grondexploitatieovereenkomst voor de bouw van het appartementencomplex gesloten. Op grond hiervan wordt een tegemoetkoming in planschade gedragen door [appellant].

Volgens [partij] heeft de bouw van het appartementencomplex geresulteerd in een waardevermindering van zijn woning. Hij heeft in het verzoek om tegemoetkoming in planschade toegelicht dat het appartementencomplex met balkons hoger en volumineuzer is dan de voormalige eengezinswoning en dat dit heeft geleid tot een verlies van uitzicht en privacy en een toename van windturbulentie en scheurvorming in de muren van zijn woning.

Naar aanleiding van het verzoek van [partij] heeft het college Rijk taxateurs, adviseurs en rentmeesters B.V. (hierna: Rijk) ingeschakeld voor advies. Rijk heeft in zijn advies van 20 november 2014 geconcludeerd dat sprake is van een planologisch nadeliger situatie en dat de waarde van de woning van [partij] als gevolg van de planologische mutatie is gedaald van €°260.000,00 naar €°247.000,00. De schade als gevolg van onder meer de verminderde privacy bedraagt €°13.000,00. Van dit bedrag dient 2% als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) als normaal maatschappelijk risico voor rekening van [partij] te blijven en €°8.200,00 als tegemoetkoming aan [partij] te worden uitgekeerd, aldus Rijk.

Het college heeft op grond van dit advies aan [partij] een tegemoetkoming in planschade toegekend die voor rekening komt van [appellant]. In bezwaar heeft het college zijn besluit gehandhaafd waarbij het de hoogte van de toegekende tegemoetkoming vanwege een rekenfout ambtshalve heeft herzien en vastgesteld op €°7.800,00.

Het geschil

2.

Niet in geschil is dat [partij] indirecte planschade, bestaande uit waardevermindering van zijn woning, heeft geleden als gevolg van de door het college verleende omgevingsvergunning voor de bouw van het appartementencomplex. Partijen zijn in hoger beroep slechts verdeeld over de omvang van het normaal maatschappelijk risico.

Oordeel van de rechtbank

3.

In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat het college terecht is overgegaan tot het toekennen van de tegemoetkoming in planschade aan [partij]. Zij is daarbij van oordeel, voor zover thans van belang, dat het college terecht geen aanleiding heeft gezien voor het aannemen van een hoger maatschappelijk risico dan het forfait, bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro. Weliswaar is sprake van het ontwikkelen van woonruimte in een bestaande woonomgeving in het centrum van Terneuzen en past dit in zoverre in de ruimtelijke structuur, maar terecht is in het advies van Rijk geconcludeerd dat de bouw van het appartementencomplex gezien de impact op de privacy van [partij], niet zonder meer in de lijn der verwachtingen lag, aldus de rechtbank.

Het hoger beroep

4.

[appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de schade binnen het normaal maatschappelijk risico valt zodat deze voor rekening van [partij] dient te blijven.

4.1.

Artikel 6.2 uit de Wro luidt als volgt:

“1. Binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade blijft voor rekening van de aanvrager.

2. In ieder geval blijft voor rekening van de aanvrager:

a.

[...]

b.

van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak: een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, tenzij de

vermindering het gevolg is:

1°.

van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond, of

2°.

van op de onroerende zaak betrekking hebbende regels als bedoeld in artikel 3.1.”

4.2.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de overzichtsuitspraak van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#)), is de drempel van twee procent een minimum forfait, dat geldt voor alle gevallen waarin is verzocht om tegemoetkoming in planschade ten gevolge van een wijziging van het planologische regime van percelen van een derde (de zogenoemde indirecte planschade) in de vorm van waardevermindering of inkomensderving, ongeacht de vraag of de schadeveroorzakende planologische maatregel als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt.

4.3.

Zoals de Afdeling voorts in deze uitspraak heeft overwogen, moet de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, van de Wro tot het normale maatschappelijke risico behoort, worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in die zin, dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologisch beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

4.4.

In zijn advies heeft Rijk aangegeven dat de aard van de ontwikkeling, de sloop van een eengezinswoning waarbij deze wordt vervangen door een appartementencomplex van bescheiden omvang, in zijn algemeenheid is aan te merken als een normale maatschappelijke ontwikkeling waarmee [partij] in beginsel rekening had kunnen houden. Gelet op de aard en de structuur van de omgeving, een centrumlocatie met in de naaste omgeving meerdere kleine appartementengebouwen, kan de ontwikkeling als passend worden aangemerkt. Het past tevens binnen het door de gemeente Terneuzen vastgestelde beleid zoals beschreven in de structuurvisie 2010 en het toetsingskader voor nieuwe wooninitiatieven 2011. In het advies staat verder dat de afstand van de woning van [partij] tot de nieuwe ontwikkeling zodanig klein is dat de gevolgen hiervan voor het woon- en leefklimaat merkbaar zullen zijn. De door de ontwikkeling ontstane schade voor [partij] moet per saldo als beperkt worden aangemerkt. Alle factoren in aanmerking genomen bestaat geen aanleiding om een hogere korting voor normaal maatschappelijk risico te hanteren dan de wettelijk forfaitaire drempel van 2% van de waarde van de onroerende zaak, nu dit namelijk al leidt tot een korting op de getaxeerde schade van bijna 37%, aldus Rijk.

4.5.

Ter onderbouwing van zijn betoog heeft [appellant] een contra-expertise laten uitvoeren. In het advies van Langhout en Wiarda van 29 januari 2016 staat dat in een centrumomgeving rekening dient te worden gehouden met wijzigingen van centrumfuncties en enige aanpassing van de bouwmassa. Het betreft normale maatschappelijke ontwikkelingen in een centrum die overal in Nederland voorkomen. De ontwikkeling past in de ruimtelijke structuur van de omgeving en in het gemeentelijk beleid. Een afstand van 23 meter van het appartementencomplex tot het perceel van [partij] is ruim voor een gebouw als het onderhavige in een centrumomgeving. Omliggende objecten staan op kortere afstand. Daarbij kon onder het voorafgaande regime een enigszins minder omvangrijk gebouw worden gerealiseerd. De bebouwing is dus niet naderbij gekomen. Verwezen wordt naar de uitspraak van de Afdeling van 1 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2075](#). Gelet op het voorgaande zou schade die het forfait overschrijdt tot circa 5% van de waarde van de woning voorafgaand aan de planologische wijziging tot het normale maatschappelijke risico dienen te worden gerekend, aldus Langhout en Wiarda.

4.6.

Rijk heeft in een reactie op de contra-expertise van Langhout en Wiarda aangegeven dat het te ver gaat om de gehele waardedaling als gevolg van de planologische wijziging af te doen als vallend onder het maatschappelijk risico vanwege de omstandigheid dat in een stedelijk gebied eerder sprake is van toename van bebouwingsintensiteit. Rijk acht een kans van 30 à 35% op de bouw van een appartement, ter plekke van een eengezinswoning, een reële inschatting waarmee bij de beoordeling van het maatschappelijk risico rekening is gehouden. Door toepassing van het forfait van 2% van de waarde van het object blijft 37% van de schade voor rekening van [partij], aldus Rijk.

4.7.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de eerder genoemde overzichtsuitspraak van 28 september 2016, is bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern, waarbij die woningbouw in de lijn van de verwachtingen lag, een waardevermindering tot 5% van de waarde van de onroerende zaak, in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, substantieel, maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten. Dit betekent dat een waardevermindering tot 5% van de waarde van de onroerende zaak in deze categorie gevallen in beginsel tot het normaal maatschappelijk risico van de aanvrager behoort.

4.8.

Het perceel waarop de bouw van het appartementencomplex mogelijk is gemaakt ligt in een woongebied in het centrum van Terneuzen. Voorheen kende het perceel ook een woonbestemming, zij het minder volumineus en hoog. De inbreiding van woningen in een bestaande woonkern op zo een locatie is een normale maatschappelijke ontwikkeling, die zich voordoet in veel centra van steden en dorpen in Nederland. Hierbij heeft de Afdeling in aanmerking genomen dat de bouw van het appartementencomplex in zoverre past binnen de ruimtelijke structuur. Zo ligt de woning van [partij] op een hoek, maakt deze deel uit van een rij aaneengesloten woningen en wordt deze zowel aan de voor- als achterzijde omgeven door aaneengesloten woningen. Tevens past de ontwikkeling in het gemeentelijk beleid. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, bestaat gelet op hetgeen hiervoor is overwogen dan ook geen aanleiding een uitzondering te maken op het onder 4.7 vermelde uitgangspunt dat een waardevermindering tot 5% van de waarde van de onroerende zaak in een inbreidingslocatie in beginsel tot het normaal maatschappelijk risico van de aanvrager behoort. De rechtbank heeft onvoldoende onderkend dat de drempel van 2% een minimum forfait is, dat geldt voor alle gevallen waarin is verzocht om tegemoetkoming in planschade. Dat het nieuwe planologische regime omvangrijker bebouwing mogelijk maakt aangezien 1,5 meter hoger en op kortere afstand van het perceel van [partij] kan worden gebouwd, is onvoldoende voor een ander oordeel, nu enige vergroting van bebouwing in een centrumgebied een normale maatschappelijke ontwikkeling is en, gelet op het hiervoor overwogene, in de lijn der verwachtingen lag. Daar komt bij dat aan de afname van privacy aan de zijde van [partij] hier, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen zelfstandige betekenis toekomt, nu dit aspect volgens het advies van Rijk van 20 november 2014 reeds in de waardevermindering van de woning is verdisconteerd. Voor zover Rijk ervan is uitgegaan dat het normaal maatschappelijk risico kan worden vastgesteld door middel van een kansberekening is dat onjuist. Het normaal maatschappelijk risico wordt bepaald aan de hand van de omstandigheden van het geval die, zoals hiervoor is overwogen, tegen elkaar moeten worden afgewogen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4033](https://ecli.nl/RVS:2014:4033).

Slotsom is dat in deze omstandigheden de waardevermindering van 5% van de woning als gevolg van woningbouw op een inbreidingslocatie behoort tot het normaal maatschappelijk risico van [partij].

Het betoog slaagt.

5.

Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van het college van 11 augustus 2015 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 6.2 van de Wro voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien. Het besluit van 13 januari 2015 zal worden herroepen en de Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Het voorgaande betekent dat het verzoek van [partij] om een tegemoetkoming in planschade wordt afgewezen.

6.

Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten in beroep en hoger beroep te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 4 oktober 2016 in zaak nr. 15/6452;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen van 11 augustus 2015, kenmerk 89888/91539;
- V. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen van 13 januari 2015, kenmerk 91539;

- VI. bepaalt dat het verzoek van [partij] om een tegemoetkoming in planschade wordt afgewezen;
- VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 11 augustus 2015;
- VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van €°990,00 (zegge: negenhonderdennegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van €°2.561,48 (zegge: tweeduizendvijfhonderdeneenzestig euro en achtenveertig cent), waarvan €°1.980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van €°418,00 (zegge: vierhonderdenachttien euro) vergoedt.

Noot

Auteur: P.C.M. Heinen^[1]

Naschrift

1.

In de onderhavige Afdelingsuitspraak gaat het om de zogeheten “indirecte planschade”, dat wil zeggen schade die wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel van een burger of in de omgeving van een bedrijf. Te dezen draait het in het bijzonder om de omvang van het normaal maatschappelijk risico (NMR), waartoe in art. 6.2 lid 2 sub b van de Wro een minimum forfait is opgenomen c.q. de drempel van 2%. Dit wettelijk minimumforfait leidt in ieder geval tot een vaste aftrek van 2% van de waarde van het onroerend goed op de schadevergoeding als de schadeoorzaak een normale maatschappelijke ontwikkeling is die in de lijn der verwachting ligt. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen dit wettelijk minimumforfait van 2% dat geldt ingevolge de wettelijke regeling ex art. 6.2 lid 2 sub b van de WRO en de aftrek die in de rechtspraak wordt toegepast op planschadevergoeding op grond van het normaal maatschappelijk risico (NMR). Het wettelijk forfait leidt in alle gevallen tot een aftrek van 2% op de schadevergoeding, ongeacht de ontwikkeling die de schade veroorzaakt en de omvang van de schade. (Voor indirecte planschade in de vorm van inkomstenderving is eveneens een drempel van 2% bepaald en wel in art. 6.2 lid 2 sub a van de WRO). Voor een succesvolle planschadeaanspraak dient de planschade wel boven het drempelbedrag uit te komen. Uit art. 6.1.3.1 lid 1 van het Bro volgt dat een aanvraag om tegemoetkoming in de planschade aanstonds kan worden afgewezen, indien de aanvraag kennelijk ongegrond is, bijvoorbeeld wanneer de schade onder die forfaitaire drempel van 2% blijft. De aanvrager doet er daarom verstandig aan om in zijn schadeaanvraag aannemelijk te maken dat zijn schade aanmerkelijk hoger uitkomt dan dat drempelbedrag. De aftrek op de planschadevergoeding zal ingevolge het NMR in de praktijk doorgaans hoger uitvallen. Dat vloeit voort uit het zogeheten “égalitébeginsel” dat meebrengt dat een benadeelde uitsluitend recht heeft op een tegemoetkoming in de schade, indien sprake is van een onevenredig nadeel. Met inwerkingtreding van de Afdeling 6.1 van de Wro per 1 juli 2008 ligt namelijk aan zowel het nadeelcompensatierecht als het planschaderecht dat égalitébeginsel ten grondslag. Dat heeft ertoe geleid dat de verschillen die voordien tussen de stelsels van planschade en nadeelcompensatie nog bestonden, goeddeels zijn opgeheven en de ruimte voor planschadevergoeding sterker is beperkt. (Meer hierover: G.M. van den Broek & M.K.G. Tjepkema, “De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht”, VBR-advies nr. 43, Den Haag: IBR 2015, p. 56 e.v. alsmede de interventies en reacties op dit preadvies in *TBR* 2016/34, p. 207-217 en J.W. van Zundert, “Ontwikkelingen in planschade en nadeelcompensatie”, *BR* 2015/47 (p. 2.3) e.v. en tenslotte F. Limpens-Kuijpers en A. Snijders, “Normaliseren zonder normen?”, *Gst.* 2013/26, p. 151 e.v. Met het oog op het toekomstige art. 4:126 van de Awb komt ingevolge het égalitébeginsel alleen schade voor vergoeding in aanmerking die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico (abnormale last) en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (speciale last).

2.

In het licht van het égalitébeginsel onderschrijft de Afdeling met het oog op nadeelcompensatie het NMR in het algemeen als ontwikkelingen die passen binnen het “normale verwachtingspatroon” of het “normale patroon van verwachtingen en risico’s van een burger of een ondernemer”. Het betreft ontwikkelingen waarmee men in zijn algemeenheid rekening dient te houden en die zijn neergelegd in overheidsbeleid en/of -besluitvorming (zie hierover: B.P.M. van Ravels, *Grenzen van voorzienbaarheid; De betekenis van het begrip voorzienbaarheid voor verplichtingen tot schadevergoeding wegens*

rechtmatige overheidsdaad (oratie), Serie Onderneming en Recht deel 32, Deventer: Kluwer 2005, p. 25-32). In de planschaderechtspraak omschrijft de Afdeling het NMR op een wijze die sterk doet denken aan haar benadering van de nadeelcompensatie. Die omschrijving van het NMR in de planschaderechtspraak is voor het eerst duidelijk opgenomen in: ABRvS 29 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254, *Gst.* 2012/62, m.nt. J.W. van Zundert, *TBR* 2012/90, m.nt. M.K.G. Tjepkema en met diens bijdrage: 'Planschade als maatschappelijk ongemak?', in *TBR* 2012/84, *AB* 2012/78, m.nt. M.K.G. Tjepkema, *O&A* 2012/89, m.nt. B.P.M van Ravels en *JB* 2012/90, m.nt. T. Lam en vormt inmiddels – getuige de Zutphense overzichtsuitspraak van ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, *Gst.* 2017/11, m.nt. L.J. Gerritsen en M.J.O. Copier, *AB* 2016/399, m.nt. G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema een standaardoverweging die daarin is neergelegd in r.o. 5.9 en 5.10. Die standaardoverwegingen 5.9 en 5.10 komen – gelijk ook in de onderhavige uitspraak gebeurt – als toetsingscriteria vooral aan de orde in gevallen waarin een aanvraag om planschadevoorziening ziet op schade in de vorm van een waardevermindering van woningen vanwege aantasting van het woongenot, waarbij – in verhouding tot het wettelijk forfait van 2% – een waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen ligt, tot 5% in beginsel voor rekening van de benadeelde aanvrager blijft. Primair geldt volgens vaste Afdelingsrechtspraak dat alle van belang zijnde omstandigheden van het geval dienen te worden betrokken bij de vraag of planschade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in art. 6.2 lid 2 sub b van de Wro tot het NMR behoort. Vervolgens gelden de hieronder als vragen geformuleerde stappen.

- a. Gaat het sowieso om een normale maatschappelijke ontwikkeling?
Dan komt aan de hand van de volgende vragen aan de orde in hoeverre die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen ligt.
- b. Past de bewuste ruimtelijke ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving van het plangebied?
Daarvoor is overigens niet de feitelijke situatie, maar het ter plaatse geldende planologische regime leidend. Hierbij wordt betrokken of de desbetreffende bebouwing past binnen het karakter van de buurt en aansluit op de plaatselijke situatie.
- c. Past de bewuste ruimtelijke ontwikkeling binnen het gemeentelijke en/of provinciale beleid?
(Anders dan bij voorzienbaarheid/risicoaanvaarding is hierbij ook overheidsbeleid relevant dat later geldt dan op een peilmoment, bijvoorbeeld op moment van de aankoop van de bewuste onroerende zaak).
Indien de vorige drie vragen positief zijn beantwoord kunnen de volgende omstandigheden ook nog relevant zijn.
- d. De afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de benadeelde aanvrager.
- e. De aard en de omvang van het door de ruimtelijke ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

Wanneer sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen ligt, is daarmee nog niet gegeven dat de gevolgen van die ontwikkeling volledig onder het NMR vallen. In dat verband komt betekenis toe aan het antwoord op de vraag of de schade onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. Het gaat daarbij om verschillende aspecten die bij de beoordeling van het NMR worden betrokken en elkaar niet uitsluiten. In de Zutphense overzichtsuitspraak is die standaarddriedel onder de daarin aangebrachte aanduiding "*Overige omstandigheden waaronder aard en omvang van de schade*" in r.o. 5.13 – onder verwijzing naar eerdere Afdelingsrechtspraak hierover – opgenomen en specifiek voor het geval van 'woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern' uitgewerkt en ingevuld in r.o. 5.14: "Bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern, waarbij die woningbouw in de lijn der verwachtingen lag, is een waardevermindering tot 5% van de waarde van de onroerende zaak, in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade substantieel, maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten. Dit betekent dat een waardevermindering tot 5% van de waarde van de onroerende zaak in deze categorie gevallen in beginsel tot het normale maatschappelijke risico van de aanvrager behoort (...)."

In de onderhavige zaak verwijst de Afdeling naar r.o. 5.13 van de overzichtsuitspraak in r.o. 4.7.

3.

De toepassing van deze toetsingscriteria uit de Zutphense overzichtsuitspraak kan, zoals in de onderhavige Afdelingsuitspraak inz. Terneuzen eveneens het geval is, er dus toe leiden dat er ingeval van indirecte planschade een hoger forfait wordt toegepast dan de wettelijk gestelde drempel van 2%. De Afdeling heeft in constante rechtspraak duidelijk aangegeven dat een waardevermindering tot 5% van een onroerende zaak in bepaalde gevallen al zonder meer tot het NMR van een woningeigenaar behoort. Het gaat dan om gevallen waarin een waardevermindering van woningen aan de orde is door aantasting van het woongenot die wordt veroorzaakt door een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals dat bij inbreiding in een woonkern het geval is.

Het is voor mij nog niet duidelijk in hoeverre die norm van 5% ook nu al 'in beginsel' kan gelden bij een uitbreiding die speelt buiten het bestaand bebouwde gebied. Dat zou kunnen spelen bij het dichten van een stedenbouwkundig gat in lintbebouwing buiten een centrumomgeving of dorpskern. Ik verwacht dat de Afdeling in dergelijke gevallen ook die

principedrempel van 5% tot norm zal gaan verheffen, met name in gevallen dat de uitbreiding aansluit bij de ter plaatse reeds bestaande bebouwing en woonfuncties en past binnen het gemeentelijk beleid, zoals een structuurvisie. Wellicht laat de Afdeling zich al inspireren door de aankomende Omgevingswet dat in art. 15.6 lid 1 voor indirecte planschade in alle gevallen een drempel van 5% zal voorschrijven. Hierop zal ik tot slot onder 4 nog kort terugkomen. (Zie voor de huidige consequente '5%-benadering' van de Afdeling in geval van inbreidingslocaties: ABRvS 21 november 2011, ECLI:NL:RVS:2012:BY3737, BR 2013/44, m.nt. D.R. Boer, ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530, Gst. 2016/60, m.nt. J.W. van Zundert, AB 2016/215, m.nt. G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema, BR 2016/41 m.nt. I.P.A. van Heijst, (in de standaard – r.o. 5.14 in de Zutphense overzichtsuitpraak verwijst de Afdeling aan het slot naar deze eerdere uitspraak) en zie verder onder meer: ABRvS 1 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2015: 2071, AB 2016/214, m.nt. G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema, BR 2015/83, m.nt. I.P.A. van Heijst, ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1720, BR 2015/74, m.nt. J.W. van Zundert alsmede ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1402 (Oldenbroek) en ABRvS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1653 (Beuningen). Misschien wordt er ook nog eens een minimumforfait ingevoerd voor directe planschade (schade die het gevolg is van het wijzigen van bestaande planologische rechten door het beëindigen van functies of het opleggen van extra verplichtingen aan een burger of bedrijf) en gaat dat in het kader van de Omgevingswet nog wel gebeuren.

4.

De onderhavige Afdelingsuitspraak lijkt mij volledig in lijn met haar eerdere jurisprudentie betreffende het leerstuk van het NMR. In deze zaak heeft de appelland, een ontwikkelaar, met de gemeente Terneuzen een grondexploitatieovereenkomst gesloten waarvan een planschadeverhaalovereenkomst onderdeel uitmaakt. Daarmee zou de eventuele planschade door de appelland worden gedragen. Het beweerdelijk planschade veroorzakende project betreft de bouw van een kleinschalig appartementencomplex (drie appartementen). Op de bewuste bouwlocatie stond voorheen één eengezinswoning. Die was inmiddels gesloopt. De eigenaar van een nabijgelegen woning dient een planschadeverzoek in. Dat verzoek wordt door B&W van Terneuzen toegewezen tot een bedrag van €7.800,00. Daarbij is vastgehouden aan het wettelijk minimumforfait van 2%. Dit wordt door de ontwikkelaar van het complex aangevochten bij de rechtbank, waar hij stelt dat er een hoger forfait, namelijk van 5%, als NMR gehanteerd had moeten worden. Anders dan de rechtbank overweegt de Afdeling in lijn met haar constante rechtspraak (op basis van de standaard toetsingscriteria zoals opgenomen in de r.o. 5.9, 5.10 en 5.14 van de overzichtsuitpraak) dat het bouwproject in een woongebied in het centrum van Terneuzen ligt (derhalve een inbreidingslocatie betreft). Zo'n inbreiding van woningen in een bestaande woonkern dient volgens de Afdeling te worden aangemerkt als een normale maatschappelijke ontwikkeling. Ook hierbij verwijst de Afdeling (in r.o. 4.8) naar de plaatselijke ruimtelijke structuur en het gemeentelijk beleid. De Afdeling benadrukt nog eens dat de rechtbank onvoldoende heeft onderkend dat de wettelijke drempel van 2% een minimumforfait is. Art. 6.2 lid 2 Wro is van dwingendrechtelijke aard. Dit volgt duidelijk uit de imperatieve redactie van die bepaling. Dat het nieuwe complex wat volumineuzer en hoger (1,5 meter) is dan in de voorgaande woonbestemming vindt de Afdeling niet significant. Dat de nieuwbouw op betrekkelijk korte afstand (23 meter) van de aanvrager plaatsvindt en tot een afname van diens privacy leidt, brengt de Afdeling, mede gelet op de aanwezigheid van reeds dichterbij staande gebouwen, evenmin tot een ander oordeel. Wat verder opvalt, is dat de Afdeling duidelijk aangeeft dat het NMR niet kan worden bepaald aan de hand van een kansberekening, waarbij wordt ingeschat hoe groot de kans is dat ter plaatse een appartementencomplex in plaats van een eengezinswoning zal worden gebouwd. Ook in deze uitspraak toetst de Afdeling indringend (geen marginale maar volle toetsing van het NMR, ook al gaat het hierbij om een vage wettelijke norm waaraan doorgaans een beoordelingsruimte kleeft) aan de hand van de bewuste criteria die zijn neergelegd in standaardoverwegingen de argumenten of er van een hoger percentage dan 2% met het oog op het NMR sprake moet zijn.

5.

Bovenstaande discussies die het al dan niet toepassen van een hoger NMR-percentage van 5% betreffen (dan het wettelijk minimumforfait van 2%) zullen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot het verleden behoren. In hoofdstuk 15 van de Omgevingswet zal de planschade in de nieuwe regeling worden begrepen onder nadeelcompensatie. Gezien het concept van wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (inclusief memorie van toelichting) d.d. 30 juni 2017 zal in art. 15.6 lid 1 (met verwijzing naar het toekomstige art. 4:126 lid van de Awb) van het wetsvoorstel het forfait voor de vergoeding van indirecte planschade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak 'in ieder geval' tot 5% worden verhoogd. Aangezien in art. 15.6 lid 1 nadrukkelijk de woorden 'in ieder geval' zijn opgenomen, is er geen ruimte meer voor toepassing van een lager percentage. Een verhoging van het percentage lijkt evenwel niet te worden uitgesloten. Op deze wijze wordt een groot gedeelte van tegemoetkomingen voor indirecte planschade op voorhand geëlimineerd. Dit is kennelijk de resultante van de met de Omgevingswet beoogde verdergaande vereenvoudiging en wat wordt bedoeld met het scheppen van meer duidelijkheid en rechtszekerheid voor de initiatienemer en benadeelde. Het aldus ophogen van de NMR-drempel zal in ieder geval tot minder schade-uitkeringen leiden. Ik zie deze ontwikkeling vooral in het licht van een verdergaande bezuinigingsoperatie. Daarbij zal hoogstwaarschijnlijk ook een rol spelen dat de Afdeling in haar rechtspraak ook nu al in betrekkelijk veel indirecte planschadegevallen, zeker waar het gaat om inbreidingslocaties, tamelijk snel neigt

naar toepassing van het 'vaste' percentage van 5%. De trend dat het planschaderecht steeds verder afkalft krijgt zo een vervolg in de Omgevingswet. De tijd zonder drempels waarbij onder de vigeur van art. 49 WRO (oud) vaak ruimhartiger planschade kon worden vergoed, ligt definitief achter ons.

Voetnoten

[\[1\]](#)

Mr. P.C.M. Heinen is werkzaam bij De Kempenaer Advocaten N.V. te Arnhem.