Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Programma
Aan de slag met de
Omgevingswet

Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet

Juni 2022

Inhoudsopgave

	Voorwoord en leeswijzer	**4**
1	**Inleiding**	**5**
1.1	Waarom een regeling voor nadeelcompensatie in de Omgevingswet?	5
1.2	Welke bestaande regelingen verdwijnen?	5
2	**Nadeelcompensatie op grond van de Omgevingswet**	**7**
2.1	Werking	7
2.2	Belangrijkste vernieuwingen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet	8
3	**Schade-oorzaken**	**10**
3.1	Inleiding	10
3.2	Schadeoorzaken Omgevingswet	11
3.3	Verschuiving schadeoorzaken	14
3.4	Projectbesluit als schadeoorzaak	15
3.5	Vergunningvrije activiteiten als schadeoorzaak	15
3.6	Uitgezonderde besluiten en maatregelen	16
3.7	Samenloop en onderscheid van schadeoorzaken	17
3.8	Afbakening ten opzichte van feitelijk handelen en andere oorzaken	17
3.9	Afbakening ten opzichte van andere schadeoorzaken in de Omgevingswet	18
3.10	Afbakening ten opzichte van regelingen voor schade bij kabels en leidingen	18
3.11	Werking van de algemene nadeelcompensatieregeling in de Awb	18
3.12	Afbakening met onrechtmatige daad	19
4	**Schade**	**20**
4.1	Welke schade?	20
4.2	Vergoeding bijkomende schade	20
4.3	Alleen schade boven het normaal maatschappelijk risico wordt vergoed	20
4.4	Causaal verband tussen oorzaak en schade	21
4.5	Directe en indirecte schade	22
4.6	Geen vergoeding schaduwschade	22
4.7	Geen vergoeding immateriële schade	23
4.8	Alleen objectief bepaalbare schade	24
5	**Geen (volledige) schadevergoeding: actieve risico-aanvaarding**	**25**
5.1	Risico-aanvaarding en actieve risicoaanvaarding	25
5.2	Nadere regeling: overdracht recht op schadevergoeding van eigenaar naar koper	25
6	**Geen (volledige) schadevergoeding: passieve risico-aanvaarding**	**27**
6.1	Passieve risico-aanvaarding in de Awb	27
6.2	Aanvullende regeling in de Omgevingswet	27
6.3	Verschil met de Wro	29
7	**Geen (volledige) schadevergoeding: overige gevallen**	**30**
7.1	Schadebeperkingsplicht	30
7.2	Eigen schuld	30
7.3	Schadevergoeding al anderszins verzekerd	30
8	**Schadeberekening**	**32**
8.1	Inleiding	32
8.2	Indirecte schade in de vorm van waardedaling	32
8.3	Toetsing aan beginsel van gelijke lasten (normaal maatschappelijk risico)	34
	8.3.1 Normaal maatschappelijk risico bij waardedaling onroerende zaak bij indirecte schade	34

8.3.2 Anticumulatie normaal maatschappelijk risico bij waardedaling 35
8.3.3 Normaal maatschappelijk risico in andere gevallen 37
8.4 Verrekening met voordelen ten gevolge van de schadeoorzaak 37
8.5 Schadevergoeding in geld of anderszins 37

9 Praktijkvoorbeelden 39
9.1 Inleiding 39
9.2 Beschrijving casus 39
9.3 Methodiek schade: algemeen 43
9.4 Indirecte schade 46

10 Preventie van schade 52
10.1 Inleiding 52
10.2 Voorkomen van schade met een omgevingsdialoog 52
10.3 Voorkomen van schade met de planvorming 55

11 Indiening verzoek schadevergoeding 59
11.1 Algemeen 59
11.2 Moment van indiening aanvraag 59
11.3 Op welk besluit moet de aanvraag zich richten? 61
11.4 Bij wie moet de aanvraag worden ingediend? 61
11.5 Uiterste termijn voor indiening van het verzoek 62
11.6 Bundeling en timing van aanvragen en voordelen daarvan 63
11.7 Aanvraagvereisten 63
11.8 Griffierecht 64

12 Procedure 65
12.1 In behandeling nemen aanvraag 65
12.2 Procedure behandeling 65
12.3 Aanvulling van de regels door bestuursorganen (onder andere nadeelcompensatieverordening) 67

13 Rechtsbescherming 69
13.1 Bezwaar 69
13.2 Beroep 70
13.3 Hoger Beroep 71

14 Verhaal van de kosten van nadeelcompensatie op de initiatiefnemer 72
14.1 Verhaal van de kosten van nadeelcompensatie op initiatiefnemer via een overeenkomst 72
14.2 Verhaal van de kosten van nadeelcompensatie via een beschikking 72
14.3 Verhalen van de kosten van nadeelcompensatie via kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling 73

15 Overgangsrecht 74
15.1 Overgangsrecht lopende procedures om schadevergoeding 74
15.2 Nog in te dienen verzoeken voor oude of in voorbereiding zijnde besluiten 74
15.3 Overgangsrecht tijdelijk deel omgevingsplan 77
15.4 Overgangsrecht nadeelcompensatie- en planschadeverordeningen 77

Begrippenlijst 78

Bijlage 1: Kruimelgevallen waarvoor geen schadevergoeding mogelijk is 79

Colofon 82

Voorwoord en leeswijzer

Deze handreiking geeft een systematische uitleg van de wettelijke regeling van nadeelcompensatie in de Omgevingswet. Waar nodig wordt ook de basisregeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uitgelegd. Daarnaast komen de belangrijkste verschillen met planschade onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) aan bod. De handreiking is geen receptenboek voor toepassing van de wet. De tekst is bedoeld voor juridische adviseurs en voor medewerkers van overheden die met het onderwerp te maken hebben. Ook voor degenen die een aanvraag om schadevergoeding willen doen kan de handreiking nuttig zijn, maar de tekst heeft een sterk juridisch gehalte. Een eenvoudigere inleiding op de onderwerpen is te vinden op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (www.iplo.nl), waar veel informatie over alle aspecten van de Omgevingswet staat.

De opbouw van deze handreiking is als volgt: Hoofdstuk 1 en 2 zijn inleidende hoofdstukken over nadeelcompensatie. In de hoofdstukken 3 t/m 8 worden de inhoudelijke aspecten van schade en schadevergoeding besproken. Hoofdstuk 9 laat aan de hand van voorbeelden zien hoe het systeem werkt en wat de verschillen zijn met de Wro. Hoofdstuk 10 laat zien hoe schade soms voorkomen of beperkt kan worden. De hoofdstukken 11 tot en met 13 beschrijven de aanvraag, de procedure en de rechtsbescherming. Soms is het mogelijk voor de overheid om de kosten nadeelcompensatie door te leggen naar een initiatiefnemer. Daarover gaat hoofdstuk 14. Tot slot beschrijft hoofdstuk 15 het overgangsrecht.

De handreiking is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Eerdere conceptteksten zijn voorgelegd aan een klankbordgroep met deelnemers van medeoverheden. Deze handreiking is zorgvuldig tot stand gekomen. Mochten er desondanks onjuistheden in staan of mocht u problemen ervaren met de toegankelijkheid van dit bestand, dan verzoeken wij u om dit door te geven via het Informatie Leefomgeving (IPLO). Dit kan via helpdesk.iplo@rws.nl of via www.iplo.nl/contact onder vermelding van ‘handreiking nadeelcompensatie’.

1 Inleiding

1.1 Waarom een regeling voor nadeelcompensatie in de Omgevingswet?

Nadeelcompensatie is de vergoeding van schade die de overheid veroorzaakt in de uitoefening van haar taak of bevoegdheid. Het gaat om schade die uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en een burger of bedrijf onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven.[1] Dit soort schade hoeft een burger of bedrijf niet of niet geheel te dragen, maar moet de overheid geheel of gedeeltelijk vergoeden.

Het gaat bij nadeelcompensatie om schade die de overheid veroorzaakt hoewel ze rechtmatig een besluit neemt. Schade die de overheid veroorzaakt door te handelen in strijd met de wet - onrechtmatige schade - valt niet onder de Omgevingswet.

De basisregeling voor nadeelcompensatie staat in titel 4.5 van de Awb. In deze titel staan grondslagen, inhoudelijke eisen en procedurele bepalingen over toekenning van nadeelcompensatie.

De regeling in de Awb gaat over allerlei manieren waarop schade kan ontstaan. Het bleek dat deze regeling niet zonder meer kan worden toegepast op besluiten uit de Omgevingswet. Bij voornemens voor nieuwe ontwikkelingen zou onduidelijk zijn wat de schadeoorzaken zouden zijn en op welk moment de schade geclaimd zou kunnen worden. Er zijn in het omgevingsrecht ook speciale regels nodig over de schadefactoren en de risico-aanvaarding. Daarom voorziet de Omgevingswet in regels over nadeelcompensatie. Als de schade veroorzaakt wordt door een in de Omgevingswet aangewezen besluit of maatregel geldt voor de schade de regeling in de Omgevingswet en gelden de regels van de Awb aanvullend.

De Omgevingswet is de opvolger van een groot aantal bestaande wetten. In veel van die wetten was een regeling voor schadevergoeding opgenomen. In de Omgevingswet worden deze samengevoegd tot een geheel nieuwe regeling. De Omgevingswet bevat een regeling voor nadeelcompensatie in de afdelingen 1 en 2 van hoofdstuk 15.

Afdeling 2 van hoofdstuk 15 bevat een afzonderlijke regeling voor schade door gedoogplichten op grond van de Omgevingswet. Die gedoogplichten staan in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet. Een gedoogplicht is de plicht voor een eigenaar van een onroerende zaak om te dulden dat een ander zijn onroerende zaak gebruikt. Een voorbeeld is het dulden van een ondergrondse gasleiding op eigen terrein of het onderhoud aan een sloot door het waterschap. De schade door gedoogplichten wordt in deze handreiking niet besproken.

Tot nadeelcompensatie wordt niet gerekend de schadeloosstelling bij onteigening. Voor meer informatie over de regelgeving rondom onteigening kan de website van het IPLO (www.iplo.nl) worden geraadpleegd. Daar is onder meer de handreiking grondeigendom Omgevingswet te vinden.

1.2 Welke bestaande regelingen verdwijnen?

De Omgevingswet is de opvolger van een groot aantal bestaande wetten. Sommige daarvan hadden een eigen regeling voor vergoeding van schade of nadeelcompensatie ten gevolge van een rechtmatig besluit op grond van de desbetreffende regeling. De volgende wettelijke regelingen zijn opgegaan op in de Omgevingswet:

- Ontgrondingenwet (artikelen 26 t/m 28),
- Spoedwet wegverbreding (artikel 17),
- Tracéwet (artikel 22),
- Waterwet (artikel 7.14),
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, artikel 4.2),
- Wet ruimtelijke ordening (Wro, artikelen 6.1 t/m 6.7) (planschade),

[1] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 16 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

- Mijnbouwwet (artikel 40, elfde lid),
- Monumentenwet 1988 (artikelen 22 t/m 29 en 58). Dit betreft regels die op grond van het overgangsrecht van de Erfgoedwet blijven gelden totdat de Omgevingswet in werking treedt,
- Wet luchtvaart (voor zover de daarin genoemde besluiten opgaan in de Omgevingswet), en
- Wet milieubeheer (artikelen 15.20 en 15.21, voor zover de daarin genoemde besluiten opgaan in de Omgevingswet).

Bij wetten die gedeeltelijk zijn opgegaan in de Omgevingswet, moet worden nagegaan of de schade veroorzaakt is door een besluit op grond van artikel 15.1 van de Omgevingswet (zie paragraaf 3.2), of door een besluit in die specifieke wet. Een voorbeeld daarvan is de Wet luchtvaart. Wanneer de schade het gevolg is van een besluit op grond van de Wet luchtvaart (zoals een luchthavenbesluit) kan om vergoeding daarvan worden verzocht op grond van de regeling in de Wet luchtvaart. Is de schade het gevolg van een besluit op grond van de Omgevingswet, zoals een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een vergunning voor een beperkingengebiedactiviteit, dan kan om vergoeding daarvan worden verzocht op grond van afdeling 15.1 van de Omgevingswet.[2]

Op de wetten die niet opgaan in de Omgevingswet, zoals de Wegenwet of de Wegenverkeerswet 1994, is titel 4.5 Awb van toepassing, tenzij de specifieke wet een eigen schaderegeling bevat. Als een bedrijf bijvoorbeeld schade lijdt als gevolg van een wegreconstructie die wordt uitgevoerd op grond van een verkeersbesluit, kan op grond van titel 4.5 Awb om nadeelcompensatie worden verzocht. Afdeling 15.1 is daarop niet van toepassing.

Voor een deel is de regeling in de Omgevingswet de opvolger van de regeling voor planschade in de Wro. In de Omgevingswet vervangt de term nadeelcompensatie de term planschade.

[2] Kamerstukken II, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 35-36 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

2 Nadeelcompensatie op grond van de Omgevingswet

2.1 Werking

De Awb bevat een algemene regeling voor nadeelcompensatie. Die is heel breed. Ook schade door feitelijk handelen valt eronder.

Voor besluiten en maatregelen die vallen onder de Omgevingswet is bepaald dat alleen in verband met bepaalde, in de Omgevingswet genoemde, besluiten schade kan worden vergoed.

Afdeling 1 van hoofdstuk 15 wijst een aantal besluiten of maatregelen aan, die als oorzaak van de schade kunnen optreden. Alleen schade veroorzaakt door die besluiten of maatregelen komt voor vergoeding in aanmerking. Aangewezen zijn besluiten of maatregelen:

- die rechtstreeks werkende rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven bevatten, of
- die rechtstreeks gevolgen hebben voor burgers en bedrijven door verandering van de fysieke leefomgeving.

De belangrijkste zijn:

- het (gemeentelijk) omgevingsplan (opvolger van onder meer het bestemmingsplan),
- een omgevingsvergunning,
- een projectbesluit voor realisatie van een project van het Rijk, provincie of waterschap, en
- rechtsreeks werkende regels in een verordening van provincie of waterschap.

De schade moet redelijkerwijs toe te rekenen zijn aan de schadeoorzaak. De schade moet:

- het rechtstreekse gevolg zijn van het besluit of de maatregel. Bijvoorbeeld de bouw van een woning of aanleg van een weg, of
- het gevolg zijn van de feitelijke uitvoering van de activiteit. Bijvoorbeeld een tijdelijke wegafsluiting.
- De schade kan ook het gevolg zijn van een activiteit, die pas later zichtbaar wordt. Bijvoorbeeld schade door grondwateronttrekking kan zich jaren later openbaren.

Bij de vraag of de schade moet worden vergoed, en zo ja hoeveel, spelen een aantal factoren een rol. Het moet gaan om schade die boven het normaal maatschappelijk risico uitsteekt. Bovendien moet de schade de aanvrager onevenredig treffen ten opzichte van anderen.

Niet alleen schade door een besluit, regel of maatregel op grond van de Omgevingswet maar ook schade bij de uitvoering en schade ten gevolge daarvan die zich later manifesteert komen voor vergoeding in aanmerking.

De Omgevingswet bevat enkele bepalingen over de schade die afwijken van de Awb:

- Een omgevingsplan is geen schadeoorzaak, als er nog een omgevingsvergunning nodig is.
- Het moment van de aanvraag om schadevergoeding verschuift bij activiteiten op grond van een omgevingsplan die gemeld moeten worden of vergunningvrij zijn naar de start van de activiteit.

De Omgevingswet bevat afwijkende bepalingen over indirecte schade. Dit is schade ten gevolge van activiteiten in de omgeving. Bij indirecte schade in de vorm van waardedaling van een onroerende zaak:

a. gaat het om een vergelijking van de feitelijke situatie voor en na de activiteit en niet meer om een vergelijking van de maximale invulling van het bestemmingsplan.
b. geldt een forfait van 4%. Dat wil zeggen dat de eerste 4% waardedaling niet vergoed wordt.
c. is er geen actieve risicoaanvaarding door de aanvrager als de aanvraag betrekking heeft op schade die voortvloeit uit een omgevingsplan en de aanvrager een particuliere woning voor zichzelf heeft gekocht. Dan kan niet gesteld worden dat de aanvrager de schade had kunnen voorzien.

Voor directe schade (schade op het eigen perceel doordat activiteiten daar worden verboden) bevat de Omgevingswet ook een afwijkende bepaling.

Bij directe schade door het verbieden van een activiteit heeft de aanvrager het risico van het ontstaan van schade aanvaard als:

- Van de voorgenomen wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsverordening ten minste een jaar van tevoren kennis is gegeven.
- Gedurende drie jaar voor de kennisgeving geen activiteit is verricht die in overeenstemming met het omgevingsplan of omgevingsverordening was.
- In de tijd na de kennisgeving tot het besluit tot wijziging omgevingsplan of omgevingsverordening de activiteit niet is verricht.

Burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap en gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag voor een aanvraag om nadeelcompensatie voor de in de Omgevingswet benoemde gevallen.
De overheid mag een griffierecht vragen van ten hoogste € 500 per aanvraag. De aanvrager krijgt het griffierecht terug als nadeelcompensatie wordt toegewezen.
De beslistermijn is 8 weken met de mogelijkheid van 8 weken verlenging. Als een adviescommissie is ingesteld wordt de beslistermijn een half jaar, met de mogelijkheid tot verlenging met een half jaar.
De aanvraag moet ingediend worden binnen 5 jaar nadat de aanvrager bekend is geworden met de schade en bekend is geworden met het voor de schade verantwoordelijke bestuursorgaan.
Bij indirecte schade in de vorm van waardedaling moet de aanvraag worden gedaan binnen 5 jaar na kennisgeving van de vergunning, of als geen vergunning of melding is vereist, als met de activiteit is gestart.
Tegen het besluit op de aanvraag om schadevergoeding kan een bezwaarschrift worden ingediend. Vervolgens is er beroep mogelijk bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.2 Belangrijkste vernieuwingen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet

De belangrijkste wijziging is dat met de Omgevingswet ook de regeling van nadeelcompensatie in de Awb in werking treedt. Daarmee wordt nadeelcompensatie bij rechtmatig handelen van de overheid in den brede voor het eerst wettelijk goed geregeld. Veel specifieke regelingen met een beperkte strekking komen daardoor te vervallen.

De Awb-regeling heeft betrekking op alle handelingen, waaronder besluiten, maatregelen en feitelijk handelen, die schade veroorzaken. De Omgevingswet beperkt dat tot een lijst van aangewezen besluiten, regels en maatregelen.

Ten opzichte van planschade onder de Wro zijn de belangrijkste wijzigingen de volgende:

- Het omgevingsplan is geen schadeoorzaak, als er nog een omgevingsvergunning nodig is.
- Het eerste moment van de aanvraag om schadevergoeding verschuift bij activiteiten op grond van een omgevingsplan die gemeld moeten worden, naar de kennisgeving van de melding en bij vergunningvrije activiteiten naar de start van de activiteit.
- Bij indirecte schade (schade door activiteiten in de omgeving) in de vorm van waardedaling van een onroerende zaak:
  - gaat het om een vergelijking van de feitelijke situatie voor en na de activiteit en niet meer om een vergelijking van de maximale invulling van het omgevingsplan.
  - geldt een forfait van 4%, dat wil zeggen dat de eerste 4% waardedaling niet vergoed wordt.
  - is er geen actieve risicoaanvaarding door de aanvrager als de aanvraag betrekking heeft op schade die voortvloeit uit een omgevingsplan en de aanvrager een particuliere woning voor zichzelf heeft gekocht. Dan kan niet gesteld worden dat de aanvrager de schade had kunnen voorzien.

- De Omgevingswet regelt dat als iemand de kans heeft gekregen om nieuwe mogelijkheden te benutten, maar dat niet heeft gedaan, hij geen recht meer heeft op schadevergoeding. Dat heet passieve risicoaanvaarding. In de Wro werd die niet specifiek geregeld. De Omgevingswet

doet dat wel. Bij directe schade (schade door het verbieden van een activiteit of het schrappen van een onbenutte activiteit) heeft de aanvrager het risico van het ontstaan van schade aanvaard als:
  - van de voorgenomen wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsverordening ten minste een jaar te voren is kennis gegeven.
  - gedurende drie jaar voor de kennisgeving geen activiteit is verricht die in overeenstemming met het omgevingsplan of de omgevingsverordening was.
  - in de tijd na de kennisgeving tot het besluit de activiteit niet is verricht.
- Niet alleen schade door een besluit, maar ook schade bij de uitvoering en schade ten gevolge van een besluit die zich later manifesteert, komen voor vergoeding in aanmerking.
- Burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap en gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag voor een aanvraag om nadeelcompensatie voor de in de Omgevingswet benoemde gevallen. De gemeenteraad is niet langer bevoegd.
- De overheid mag een griffierecht vragen van ten hoogste € 500 per aanvraag. De aanvrager krijgt het griffierecht terug als nadeelcompensatie wordt toegewezen.

3 Schade-oorzaken

3.1 Inleiding[3]

Nadeelcompensatie als gevolg van een rechtmatig besluit of rechtmatige maatregel die op de Omgevingswet is gebaseerd, kan alleen verkregen worden voor een aantal in de Omgevingswet aangewezen besluiten en maatregelen. Artikel 15.1 wijst die besluiten en maatregelen aan (zie verdere toelichting in paragraaf 3.2).

Het gaat niet alleen om schade door het nemen van een besluit, maar ook om schade door intrekking of wijziging.[4] Tevens gaat het om schade door weigering van een besluit of maatregel.[5]

Als een ander besluit of een andere maatregel op grond van de Omgevingswet de schade veroorzaakt, kan degene die de schade leidt geen nadeelcompensatie krijgen op grond van de Omgevingswet.

Instructieregels geen schadeoorzaak
De (regels in) besluiten of maatregelen die als schadeoorzaken worden genoemd, hebben met elkaar gemeen dat zij rechtstreeks werkende rechten en verplichtingen voor burgers of bedrijven bevatten of rechtstreekse gevolgen voor hen hebben. Daarom zijn instructieregels niet aangewezen. Instructieregels van het Rijk of de provincie betreffen doorgaans een deelaspect van de fysieke leefomgeving, hebben geen rechtstreeks werkende gevolgen voor burgers en bedrijven en zijn om die reden niet als schadeoorzaak aangewezen. Instructieregels van het Rijk of de provincie die zich richten tot gemeenten moeten eerst door het gemeentebestuur worden verwerkt in het omgevingsplan na een integrale en lokale afweging.

Omgevingsvisie en programma geen schadeoorzaak
Ook andere instrumenten uit de wet die burgers en bedrijven niet binden, zoals een omgevingsvisie of programma zijn niet aangewezen als schadeoorzaak. Pas nadat besluiten zijn genomen of regels zijn vastgesteld waarin visies of programma's zijn verwerkt, kan worden vastgesteld wat de omvang van eventuele schade is als gevolg van die besluitvorming.

Beoordeling per afzonderlijke schadeoorzaak
Artikel 15.1 lid 1 Omgevingswet somt de specifieke schadeoorzaken op. Uiteraard is het nemen van de genoemde besluiten of het treffen van de genoemde maatregelen een schadeoorzaak. Maar ook het wijzigen of intrekken wordt aangemerkt als een schadeoorzaak.

De in artikel 15.1 lid 1 genoemde regels, besluiten en maatregelen gelden ieder als afzonderlijke schadeoorzaak. Dat betekent dat per schadeoorzaak wordt beoordeeld of schade is ontstaan en of die schade aan de regel, het besluit of maatregel kan worden toegerekend. Als bij afzonderlijke omgevingsvergunningen toestemming is verleend voor activiteiten, bijvoorbeeld voor de aanleg van een golfterrein, het kappen van bomen en het maken van een uitweg, dan geldt ieder van de verleende vergunningen als schadeoorzaak.

Toch regelt de Omgevingswet in twee gevallen wel een samenvoeging van oorzaken. Als bij één omgevingsvergunning toestemming is verleend voor meerdere vergunningplichtige activiteiten, zoals voor de aanleg van een golfterrein en het in verband daarmee kappen van bomen en het maken van een uitweg, dan gelden de onderdelen van de omgevingsvergunning gezamenlijk als één schadeoorzaak. De omgevingsvergunning als geheel is in artikel 15.1 lid 1 immers als schadeoorzaak aangewezen.[6]

---

[3] De meeste tekst van deze paragraaf is ontleend aan de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II, 2017/18, p. 230-232.
[4] Artikel 15.1 aanhef Omgevingswet.
[5] Dat volgt uit artikel 15.1 lid 2 Omgevingswet.
[6] Deze en vorige 2 alinea's: Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 226 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

De andere uitzondering betreft het projectbesluit. Die uitzondering komt in paragraaf 3.4 aan de orde.

3.2 Schadeoorzaken Omgevingswet

De Omgevingswet noemt in artikel 15.1 lid 1 de volgende schadeoorzaken:

Gemeente

Programma
- een in een programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan (artikel 15.1, lid 1, onder c).

Zowel een gemeente, waterschap, provincie als Rijk kunnen een programma vaststellen. Voor nadeelcompensatie gaat het om rechtstreeks werkende regels in een programma, waarbij een specifiek benoemde activiteit wordt toegestaan. Voor die activiteiten is daardoor geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer nodig voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving) waarop het programma ziet. Het gaat hier bijvoorbeeld om het beheerplan voor Natura 2000-gebieden in de Wet natuurbescherming. Dat is een programma onder de Omgevingswet.

Omgevingsplan
- een regel in het omgevingsplan, als het gaat om een regel als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid (artikel 15.1, lid 1, onder d).

Artikel 4.1 gaat over regels over activiteiten, die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Dat zijn rechtstreeks werkende regels, die activiteiten beïnvloeden. Bijvoorbeeld regels die activiteiten toestaan, onder voorwaarden toestaan, verplicht opleggen of verbieden.

Het gaat hier onder andere om regels die een functie toedelen aan locaties (voorheen bestemmingen genoemd), maar ook om het verbod om een boom te kappen of de aanwijzing tot monument. Ook maatwerkregels in het omgevingsplan kunnen een schadeoorzaak zijn.[7]

Omgevingsvergunning
- een omgevingsvergunning of het weigeren daarvan (artikel 15.1, lid 1, onder k).

Maatwerkvoorschrift
- een maatwerkvoorschrift, zoals bedoeld in artikel 4.5 van de Omgevingswet (artikel 15.1, lid 1, onder i).

Met een maatwerkvoorschrift kunnen bij beschikking of omgevingsvergunning voor een bepaald geval specifieke voorschriften worden gesteld.

Toestemming voor gelijkwaardige maatregel
- een toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen (artikel 15.1, lid 1, onder j).

Maatregelen bij ongewoon voorval (noodmaatregelen)
- een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 19.4 (artikel 15.1, lid 1, onder m),
- een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 19.5 (artikel 15.1, lid 1, onder n),
- een maatregel als bedoeld in artikel 19.15 (artikel 15.1, lid 1, onder o).

[7] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 231 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

Een ongewoon voorval is een gebeurtenis die afwijkt van de normale gang van zaken, zoals een storing, ongeluk of calamiteit, die merkbare nadelige gevolgen heeft of dreigt te hebben voor de fysieke leefomgeving. Artikel 19.4 maakt het mogelijk om de veroorzaker maatregelen op te leggen om de nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken.

Artikel 19.5 maakt het mogelijk dat als de veroorzaker niet bekend is de overheid de maatregelen zelf treft. Het treffen van de maatregelen kan schade veroorzaken.

Artikel 19.15 ziet op maatregelen die de beheerder van een waterstaatwerk treft bij gevaar voor een waterstaatswerk, zoals een dijk. Het gaat hierbij om het treffen van een maatregel, waarvoor geen besluit in de zin van artikel 1.3 Awb wordt genomen, die mogelijk wel tot schade kan leiden. Denk aan het als noodmaatregel openzetten van een stuw in een gebied dat niet als bergingsgebied is aangewezen.

Waterschap

Programma
- een in een programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan (artikel 15.1, lid 1, onder c).

Waterschapsverordening
- een regel in een waterschapsverordening, als het gaat om een regel als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, (artikel 15.1, lid 1, onder e).

Artikel 4.1 gaat over regels over activiteiten, die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Dat zijn rechtstreeks werkende regels, die activiteiten beïnvloeden.

Peilbesluit
- een peilbesluit als bedoeld in artikel 2.41 (artikel 15.1, lid 1, onder a).

In vrijwel alle gebieden in Nederland wordt het oppervlaktewaterpeil op een bepaald niveau gehouden. Dat peil wordt bepaald in een peilbesluit. Een hoger of lager waterpeil heeft gevolgen voor de landbouw, voor gebouwen en voor ander gebruik van gronden. De uitvoering van een peilbesluit kan dus schade veroorzaken. In de Omgevingswet is bepaald dat op grond van het peilbesluit een aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan. Dat kan niet op grond van de feitelijke peilwijzigingen die soms dagelijks worden uitgevoerd. Toekomstige inkomensschade als gevolg van peilverhogingen of -verlagingen kan aan de hand van een kapitalisatiemethode worden vastgesteld.

Omgevingsvergunning
- een omgevingsvergunning of het weigeren daarvan (artikel 15.1, lid 1, onder k).

Projectbesluit
- een projectbesluit (artikel 15.1, lid 1, onder l).

Met een projectbesluit wordt de uitvoering van een of meer activiteiten mogelijk gemaakt, die voorheen niet waren toegestaan. Zie voor de relatie van een projectbesluit met het omgevingsplan, een omgevingsvergunning en uitvoeringsvergunningen paragraaf 3.4.

Maatregelen bij ongewoon voorval (noodmaatregelen)
- een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 19.4 (artikel 15.1, lid 1, onder m),
- een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 19.5 (artikel 15.1, lid 1, onder n),
- een maatregel als bedoeld in artikel 19.15 (artikel 15.1, lid 1, onder o).

Provincie

Programma
- een in een programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan (artikel 15.1, lid 1, onder c).

Omgevingsverordening
- een regel in een omgevingsverordening, als het gaat om een regel als bedoeld in artikel 4.1, lid 1 (artikel 15.1, lid 1, onder f).

Artikel 4.1 gaat over regels over activiteiten, die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Dat zijn rechtstreeks werkende regels, die activiteiten beïnvloeden.

Omgevingsvergunning
- een omgevingsvergunning of het weigeren daarvan (artikel 15.1, lid 1, onder k).

Projectbesluit
- een projectbesluit (artikel 15.1, lid 1, onder l).

Beperken toegang tot natuurgebied (Natura 2000-gebied)
- een besluit op grond van artikel 2.45, eerste of derde lid (artikel 15.1, lid 1, onder b).

Dit betreft de bevoegdheid om de toegang tot een Natura 2000-gebied geheel of gedeeltelijk te beperken. Dit is meestal een bevoegdheid van gedeputeerde staten. Als een minister het gebied beheert, is die bevoegd. Als het gaat om een bijzonder nationaal natuurgebied is de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd.

Maatregelen bij ongewoon voorval (noodmaatregelen)
- een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 19.4 (artikel 15.1, lid 1, onder m),
- een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 19.5 (artikel 15.1, lid 1, onder n),
- een maatregel als bedoeld in artikel 19.15 (artikel 15.1, lid 1, onder o).

Rijksoverheid (minister)

Algemene maatregel van bestuur
- een regel in een algemene maatregel van bestuur, als het gaat om een regel als bedoeld in artikel 4.3, eerste of derde lid (artikel 15.1, lid 1, onder g).

Het gaat om rechtstreeks werkende regels die zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Het betreft onder andere de direct werkende regels over onderwerpen, die zijn opgesomd in de artikelen 4.20 tot en met 4.39 Omgevingswet. Voorbeelden zijn de regels over bouwactiviteiten (Besluit bouwwerken leefomgeving) en milieubelastende activiteiten (Besluit activiteiten leefomgeving).

Ministeriële regeling
- een regel in een ministeriële regeling, als het gaat om een regel als bedoeld in artikel 4.1, tweede lid, of 4.3, vierde lid (artikel 15.1, lid 1, onder h).

Het gaat om rechtstreeks werkende regels. Artikel 4.1, lid, 2, betreft meet- en rekenvoorschriften over activiteiten die zijn opgenomen in een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening. Artikel 4.3, lid 4, betreft uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften over een aantal activiteiten.

Programma
- een in een programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan (artikel 15.1, lid 1, onder c).

Omgevingsvergunning
- een omgevingsvergunning of het weigeren daarvan (artikel 15.1, lid 1, onder k).

Projectbesluit
- een projectbesluit (artikel 15.1, lid 1, onder l).

Beperken toegang tot natuurgebied (Natura 2000-gebied)
- een besluit op grond van artikel 2.45, eerste of derde lid (artikel 15.1, lid 1, onder b).

Maatregelen bij ongewoon voorval (noodmaatregelen)
- een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 19.4 (artikel 15.1, lid 1, onder m).
- een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 19.5 (artikel 15.1, lid 1, onder n).
- een maatregel als bedoeld in artikel 19.15 (artikel 15.1, lid 1, onder o).

3.3 Verschuiving schadeoorzaken

Omgevingsvergunning op grond van het omgevingsplan
Een regel in het omgevingsplan over activiteiten kan schade veroorzaken. Het kan voorkomen dat voor de uitvoering van de activiteit nog een omgevingsvergunning nodig is op grond van het omgevingsplan. Als het omgevingsplan regelt dat voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig is, geldt het omgevingsplan niet als schadeoorzaak. Dan wordt de omgevingsvergunning als schadeoorzaak aangemerkt. Dat is een wijziging ten opzichte van de Wro. Hiervoor is gekozen omdat ten tijde van de wijziging van het omgevingsplan vaak nog geen reële schatting van de schade kan worden gemaakt, omdat niet zeker is of en hoe een nieuw ontwikkeling zal worden gerealiseerd. De omgevingsvergunning voor de activiteit is dus de exclusieve schadeoorzaak.[8] In lijn met de Omgevingswet is het begrip 'activiteit' feitelijk van aard en slaat het dus op de activiteit die een initiatiefnemer verricht of wil gaan verrichten.

Omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening of waterschapsverordening
Deze verschuiving geldt ook als een omgevingsverordening of waterschapsverordening een regel over activiteiten bevat en bepaald is dat nog een omgevingsvergunning nodig is. Dan geldt de omgevingsvergunning als schadeoorzaak en niet de omgevingsverordening of waterschapsverordening.[9]

Omgevingsvergunning op grond van artikel 5.1 Omgevingswet
De verschuiving geldt ook als een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.1 van de Omgevingswet nodig is om de activiteit uit te kunnen voeren. Als voor een bouwplan een omgevingsvergunning voor bouwen nodig is op grond van artikel 5.1, is die vergunning dus de schadeoorzaak.[10] Als voor eenzelfde activiteit zowel een vergunning op grond van een omgevingsplan als artikel 5.1 nodig zijn, gelden beide vergunningen als schadeoorzaak.

[8] Artikel 15.1 lid 2 Omgevingswet.
[9] Artikel 15.1 lid 2 Omgevingswet.
[10] Artikel 15.1 lid 2 Omgevingswet.

De omgevingsvergunning is dus het schadeveroorzakend besluit als deze nodig is vanuit:
- het omgevingsplan,
- de omgevingsverordening,
- de waterschapsverordening, of
- de Omgevingswet.

Er is een uitzondering. Voor het projectbesluit is een bijzondere regeling getroffen (zie paragraaf 3.4).

Niet alleen de verlening van een omgevingsvergunning, maar ook de wijziging, intrekking of weigering van een omgevingsvergunning kan een schadeoorzaak zijn.[11]

3.4 Projectbesluit als schadeoorzaak

Voor het projectbesluit is een bijzondere regeling getroffen. Het projectbesluit kan wel de magneetactiviteit voor schade genoemd worden.
Als een projectbesluit het omgevingsplan wijzigt geldt het projectbesluit als enige schadeoorzaak.[12] Ook als een projectbesluit zelf geldt als omgevingsvergunning[13] geldt het projectbesluit als enige schadeoorzaak. Dit is niet uitdrukkelijk in de Omgevingswet tot uitdrukking gebracht, omdat in die gevallen geen omgevingsvergunning wordt verleend naast het projectbesluit.[14]

Het projectbesluit heeft echter geen bijzondere positie als een later verleende omgevingsvergunning ter uitvoering van het projectbesluit de schade veroorzaakt. Dan is de omgevingsvergunning het schadeveroorzakende besluit. Als een projectbesluit met het oog op het uitvoeren, in werking hebben of de instandhouding van het project de regels van een omgevingsplan wijzigt met een vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit, dan geldt de omgevingsvergunning die wordt verleend op basis van het aldus gewijzigde omgevingsplan als exclusieve schadeoorzaak.[15]

3.5 Vergunningvrije activiteiten als schadeoorzaak

Schade die zich na het verrichten van een vergunningvrije activiteit manifesteert, komt voor vergoeding op grond van artikel 15.1 in aanmerking als:
- de activiteit is toegestaan in het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingsverordening, de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling;
- de schade aan een regel in een van die besluiten is toe te rekenen; en
- de mogelijkheden die de regel of het samenstel van regels biedt, nog niet of niet volledig zijn benut.

Als bijvoorbeeld een omgevingsplan meerdere uitbreidingen van bestaande bebouwing vergunningvrij toestaat, kan voor elk van de uitbreidingen een aanvraag om schadevergoeding worden ingediend, maar niet tweemaal voor dezelfde uitbreiding.

Een ander voorbeeld zijn omgevingsplanregels van een centrumfunctie die meerdere activiteiten toelaten die wat betreft effecten op de fysieke leefomgeving van elkaar afwijken. Als het plan detailhandel en horeca op dezelfde locatie mogelijk maakt, kan voor elk van de activiteiten schadevergoeding worden verkregen als deze na elkaar worden verricht. Vestigt zich echter een

[11] Artikel 15.1 aanhef Omgevingswet.
[12] Artikel 15.1 lid 3 Omgevingswet.
[13] Krachtens artikel 5.52 lid 2 Omgevingswet.
[14] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 228-229 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[15] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 228-229 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet). Gedoeld wordt op artikel 15.1 lid 3 Omgevingswet.

andere winkel in een pand die wat betreft effect op de omgeving op één lijn is te stellen met de vorige winkel, dan kan niet opnieuw schadevergoeding worden verkregen.[16]

3.6 Uitgezonderde besluiten en maatregelen

De Omgevingswet noemt enkele gevallen waarin een in artikel 15.1 aangewezen besluit of maatregel toch niet als schadeoorzaak wordt geaccepteerd.

Kruimelgevallen
Artikel 15.7, lid 4, bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarbij geen aanspraak op vergoeding van schade bestaat. Er mogen alleen gevallen worden aangewezen waarvan op voorhand zeker is dat de schade niet uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico (dat is het risico op schade dat elke burger moet accepteren) en die niet kan leiden tot onevenredige gevolgen voor benadeelden ten opzichte van andere burgers.

De memorie van toelichting noemt (bouw)activiteiten waarvoor op rijksniveau is bepaald dat deze vergunningvrij zijn. Het gaat dan onder meer om dakkapellen aan de achterzijde, kozijn- en gevelwijzigingen, zonnepanelen, verkeersborden en vangrails. Met het bouwen van deze bouwwerken moet steeds rekening worden gehouden. Bij deze categorie vergunningvrije activiteiten kan worden aangenomen dat de aard en de omvang van de schade gering is.[17]

De kruimelgevallen zijn aangewezen in artikel 9.1 van het Omgevingsbesluit. Het gaat om een aantal omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot bouwwerken. Aangewezen zijn bouwwerken als bedoeld in artikel 2.29[18], onder a tot en met r, van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Zie voor een opsomming bijlage 1 bij deze handreiking.

Overige uitzonderingen
Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan nog een planschadeclaim worden ingediend op grond van de Wro.[19] Het is echter niet de bedoeling dat de omzetting van regels naar een omgevingsplan een extra kans biedt om een verzoek om schadevergoeding in te dienen.
Als voor een activiteit op grond van een regel in een omgevingsplan een omgevingsvergunning is vereist, is niet het omgevingsplan maar de omgevingsvergunning het schadeveroorzakende besluit. Hiermee verschuift het moment dat om nadeelcompensatie kan worden verzocht van de vaststelling van het omgevingsplan naar het moment dat de omgevingsvergunning wordt verleend. Dat zou betekenen dat een benadeelde die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht om een verzoek om vergoeding van planschade in te dienen, door de verschuiving van het schademoment opnieuw die mogelijkheid krijgt. De Omgevingswet bevat een artikel om dat te voorkomen.[20]

Het is daardoor niet mogelijk om vergoeding te krijgen van schade die voortvloeit uit een omgevingsvergunning die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt verleend op grond van het tijdelijk deel van een omgevingsplan. Dat tijdelijk deel bestaat onder andere uit de voormalige bestemmingsplannen.[21]

Ook is het niet mogelijk is om schadevergoeding te krijgen als gevolg van het opnemen - na de inwerkingtreding van de Omgevingswet - in een omgevingsplan van op dat moment al bestaande onherroepelijke aanwijzingen van:

[16] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 230 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[17] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 246 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[18] Als de Wet kwaliteitsborging niet tegelijk met de Omgevingswet in werking is getreden is het artikelnummer 2.15F.
[19] Artikel 4.19 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet.
[20] Artikel 22.13 Omgevingswet.
[21] Zie voor de complete inhoud van het tijdelijk deel van het omgevingsplan artikel 4.6 Invoeringswet Omgevingswet samen met artikel 22.6 Omgevingswet.

- monumenten en archeologische monumenten als gemeentelijk monument of provinciaal monument,
- bestaande aanwijzingen van gemeentelijke en provinciale stads- of dorpsgezichten, en
- bestaande aanwijzingen van rijksbeschermde stads- of dorpsgezichten.

Als na de inwerkingtreding van de Omgevingswet nieuwe besluiten worden genomen tot aanwijzing van gemeentelijke of provinciale monumenten of van gemeentelijke, provinciale of rijksbeschermde stads- of dorpsgezichten, is het uiteraard wel mogelijk om een verzoek om schadevergoeding in te dienen.[22]

3.7 Samenloop en onderscheid van schadeoorzaken

De in artikel 15.1 genoemde regels, besluiten en maatregelen gelden ieder als afzonderlijke schadeoorzaak. Dat betekent dat per regel, besluit of maatregel wordt beoordeeld of schade is ontstaan en of die schade aan de regel, het besluit of maatregel kan worden toegerekend.

Vermenging schadeoorzaken bij omgevingsvergunningen
Als bij afzonderlijke omgevingsvergunningen toestemming is verleend voor activiteiten, bijvoorbeeld voor de aanleg van een golfterrein, het kappen van bomen en het maken van een uitweg, dan geldt ieder van de verleende vergunningen als schadeoorzaak. De beoordeling van de aanvraag om schadevergoeding volgt daarmee de regel, het besluit of de maatregel die de schade heeft veroorzaakt. Wel is het mogelijk om voor de afzonderlijk vergunde activiteiten een gebundelde aanvraag om schadevergoeding in te dienen.

Maar als bij één omgevingsvergunning toestemming is verleend voor meerdere vergunningplichtige activiteiten, zoals de aanleg van een golfterrein en het in verband daarmee kappen van bomen en het maken van een uitweg, dan gelden de onderdelen van de omgevingsvergunning gezamenlijk als één schadeoorzaak. De omgevingsvergunning als geheel is in artikel 15.1, eerste lid, immers als schadeoorzaak aangewezen.[23]

3.8 Afbakening ten opzichte van feitelijk handelen en andere oorzaken

Zoals hiervoor aangegeven gaat het om schade die is toe te rekenen aan regels, besluiten en maatregelen, die staan in artikel 15.1 van de Omgevingswet. In alle andere gevallen is alleen de Awb van toepassing.

Dat betekent voor de Omgevingswet dat niet alleen schade door de regels, besluiten en maatregelen zelf, maar ook schade die ontstaat bij de feitelijke uitvoering van het besluit of de maatregel eronder valt. Dat is breder dan onder de Wro. Die beperkte zich tot schade door de besluiten zelf.

Dus bij een omgevingsvergunning voor bouwen komt schade als gevolg van de feitelijke uitvoering van de activiteit (zogenoemde uitvoeringsschade), zoals tijdelijke hinder als gevolg van bouwwerkzaamheden of een tijdelijke wegafsluiting, voor vergoeding in aanmerking. En bij een omgevingsvergunning voor slopen komt schade voor omwonenden tijdens de sloop voor vergoeding in aanmerking. Het feitelijk handelen moet toe te rekenen zijn aan het besluit of de maatregel die eraan voorafgaat. In de praktijk kan het lastig zijn om te bepalen of de schade is toe te rekenen aan door een besluit of maatregel op grond van de Omgevingswet. Dat speelt vooral bij schade door feitelijke werkzaamheden voor grote stedelijke en infrastructurele projecten. In zo'n geval hoort het bestuursorgaan uit te gaan van een ruime uitleg van de aanvraag.

[22] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 490-492 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[23] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 226 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

3.9 Afbakening ten opzichte van andere schadeoorzaken in de Omgevingswet

Voor gedoogplichten op grond van hoofdstuk 10 van de Omgevingswet is een andere regeling getroffen. Die staat in afdeling 15.2 van de Omgevingswet. Die regeling gaat voor.

Voor onteigening is ook een specifieke regeling getroffen in de Omgevingswet. De regeling van nadeelcompensatie is daarop niet van toepassing. Voor meer informatie over de regelgeving rondom onteigening kan de website van het IPLO (www.iplo.nl) worden geraadpleegd. Daar is onder meer de handreiking grondeigendom Omgevingswet te vinden.

3.10 Afbakening ten opzichte van regelingen voor schade bij kabels en leidingen

Kabels en leidingen vormen in de praktijk een aparte categorie als het gaat om nadeelcompensatie. Kabels en leidingen worden meestal aangelegd en zijn in beheer bij private partijen. Omdat ze geen bestuursorgaan zijn, staan ze buiten de regeling van nadeelcompensatie in de Awb en de Omgevingswet. Wanneer iemand hierdoor schade leidt moet hij de aannemer of netbeheerder aanspreken.

Met name overheden kunnen te maken krijgen met de kosten van het verleggen van kabels en leidingen. Het Gemeentelijk Platform Kabels & Leidingen heeft voor gemeenten model beleidsregels vastgesteld voor compensatie voor de verlegkosten die een leidingbeheerder maakt.

3.11 Werking van de algemene nadeelcompensatieregeling in de Awb

De Awb bevat een algemene regeling voor nadeelcompensatie. De Omgevingswet bevat een bijzondere regeling die afwijkt van de Awb. Omdat de Omgevingswet een bijzondere regeling is, gaat die voor op de Awb. De regels in de Awb gelden, tenzij de Omgevingswet daarvan afwijkt.

Op de nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet zijn de volgende bepalingen in de Awb van toepassing:

- de grondslag voor toekenning van nadeelcompensatie (artikel 4:126 Awb),
- eisen die aan een aanvraag om schadevergoeding worden gesteld (artikel 4:127),
- de mogelijkheid tot het heffen van een recht voor de behandeling van een aanvraag om schadevergoeding (artikel 4:128),
- de vergoeding van bijkomende schade en proceskosten (artikel 4:129),
- de beslistermijn (artikel 4:130),
- de verjaringstermijn (artikel 4:131).

De regels in de Awb zijn dwingend recht. Daarvan mag niet worden afgeweken in een omgevingsplan, gemeentelijke verordening, waterschapsverordening, omgevingsverordening of andere provinciale verordening, ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur. Wel is aanvulling toegestaan als de bepaling niet uitputtend bedoeld is.

Als het gaat om schade die niet is toe te rekenen aan besluiten en handelingen die vallen onder de Omgevingswet, kan degene die schade leidt een beroep doen op de nadeelcompensatieregeling in de Awb.

3.12 Afbakening met onrechtmatige daad

De Omgevingswet en de Awb bevatten geen regeling voor de vergoeding van schade door onrechtmatig handelen door de overheid. Vergoeding daarvoor is wel mogelijk op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.

4 Schade

4.1 Welke schade?

Alle mogelijke schade die is toe te rekenen aan een schade-oorzaak uit artikel 15.1 Omgevingswet (zie paragraaf 3.2) kan voor nadeelcompensatie in aanmerking komen. Het gaat om alle mogelijke schade die is toe te rekenen aan het besluit of de maatregel.

Denk daarbij in de eerste plaats aan schade die het rechtstreekse gevolg is van de regel, het besluit of de maatregel. Bijvoorbeeld de bouw van een woning of de aanleg van een weg die mogelijk wordt gemaakt door een omgevingsvergunning respectievelijk een projectbesluit. Dat kan schade zijn in de vorm van waardedaling van een onroerende zaak.[24] Het kan ook inkomensschade zijn of het moeten maken van extra kosten (bijvoorbeeld bij omrijschade). Het kan echter ook gaan om schade die zich later manifesteert of openbaart. Schade als gevolg van de feitelijke uitvoering van de activiteit (zogenoemde uitvoeringsschade), zoals tijdelijke hinder als gevolg van bouwwerkzaamheden of een tijdelijke wegafsluiting, komt ook voor vergoeding op grond van afdeling 15.1 in aanmerking.[25]

Verder kan gevolgschade voor vergoeding in aanmerking komen, als deze schade het gevolg is van het verrichten van de activiteit, maar zich pas later openbaart. Bijvoorbeeld schade als gevolg van een grondwateronttrekking die zich openbaart een aantal jaren nadat de activiteit is verricht.[26]

4.2 Vergoeding bijkomende schade

Als schadevergoeding wordt toegekend heeft de benadeelde ook recht op de vergoeding van een aantal bijkomende kosten. Op grond van artikel 4:129 Awb vergoedt het bestuursorgaan ook:

- de redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade,
- de redelijke kosten ter zake van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand bij de vaststelling van de schade,
- het betaalde griffierecht voor behandeling van de aanvraag om schadevergoeding, en
- de wettelijke rente die wordt gerekend over het schadebedrag.

4.3 Alleen schade boven het normaal maatschappelijk risico wordt vergoed

Het toekennen van nadeelcompensatie is een uitzondering op een hoofdregel. De hoofdregel is dat schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen in beginsel tot het normale maatschappelijke of het normale bedrijfsrisico hoort. Degene die de schade lijdt, moet die daarom dragen. Als de schade het normale maatschappelijke of bedrijfsrisico te boven gaat, komt die in aanmerking voor vergoeding. Op de schade is het zogenoemde beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten van toepassing (ook bekend in het Frans als égalitébeginsel: égalité devant les charges publiques). Dat is in de Awb vastgelegd.[27] Volgens dat beginsel komt alleen schade voor vergoeding in aanmerking die uitgaat boven het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico ('abnormale last') en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft ('speciale last').[28] Aan beide voorwaarden moet worden voldaan.[29]

Abnormale last
Het vereiste van de abnormale last houdt in dat alleen de schade die buiten het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico valt, voor vergoeding in aanmerking komt. Dit betekent dat wanneer degene die vanwege het verrichten van activiteiten schade of hinder aan de fysieke leefomgeving veroorzaakt, wordt geconfronteerd met kosten of schade als gevolg van

[24] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 227 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[25] Idem.
[26] Idem.
[27] Artikel 4:126 lid 1 Awb.
[28] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 234 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[29] Kamerstukken II, 2010-11, 32621, nr. 3, p.23 (memorie van toelichting wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten).

(aangescherpte) verplichtingen (op grond van de vergunning of regelgeving), deze schade of kosten in beginsel binnen het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico vallen. Als voorbeeld kan worden gedacht aan het aanscherpen van vergunningvoorschriften vanwege de best beschikbare technieken of voorschriften die met het oog op de bescherming van archeologische of monumentale waarden aan een omgevingsvergunning worden verbonden. De kosten of schade die het gevolg zijn van het moeten voldoen aan de vergunningvoorschriften of verscherpte regelgeving, maar niet boven het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico uitstijgen, komen vanwege het vereiste van de 'abnormale last' in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking.[30]

Bij kosten of schade als gevolg van verplichtingen vanwege archeologische monumenten vloeit dit ook voort uit het beginsel uit het verdrag van Valletta dat 'de verstoorder betaalt'. Dit beginsel houdt in dat de initiatiefnemer van een activiteit die een archeologisch monument dreigt te verstoren, in beginsel de kosten van maatregelen voor behoud in situ van het archeologisch monument draagt. Of, dat diegene, waar dat niet mogelijk is, de kosten van het archeologisch onderzoek, met inbegrip van documentatie, conservering van archeologische vondsten en rapportage draagt.[31]

Speciale last
Het vereiste van de speciale last houdt in dat sprake moet zijn van een last die op een beperkte groep burgers of bedrijven onevenredig zwaar drukt ten opzichte van een vergelijkbare groep (de referentiegroep).

> Een voorbeeld van een vergelijking met de referentiegroep betreft het arrest van de Hoge Raad van 18 januari 1991, ECLI:NL:PHR:1991:AC4031 (Leffers/Staat). De Hoge Raad oordeelt dat vanwege de regeling waarbij het voeden van varkens met voedsel- of slachtafval ('swill') werd verboden, een kleine groep van bedrijfsmatige varkensmesters die, in tegenstelling tot de referentiegroep, hun bedrijf geheel hadden ingericht op het gebruik van swill, in onevenredige mate in hun belang werden getroffen als gevolg van het verbod. Voor deze groep gold dat zij niet van de ene op de andere dag op een andere manier van het voeden van varkens konden overgaan zonder aanzienlijke schade te lijden. Tot de referentiegroep behoren niet alle varkenshouders, maar uitsluitend de varkenshouders die swill gebruiken. De kleine groep bedrijven die hun bedrijfsvoering volledig hadden ingericht op het gebruik van swill werden door het verbod ten opzichte van de referentiegroep onevenredig zwaar getroffen.

Over het algemeen bestaat een referentiegroep dus ook uit een beperkte groep. Bij archeologische monumenten bestaat de referentiegroep niet uit alle eigenaren, maar alleen uit eigenaren van een bepaald archeologisch (rijks)monument met dezelfde bescherming. Dit betekent dat de situatie van een eigenaar van een archeologisch rijksmonument wordt vergeleken met de situatie van andere eigenaren van een vergelijkbaar archeologisch rijksmonument. Alleen wanneer een specifieke groep of benadeelde zich ten opzichte van de referentiegroep zou onderscheiden waarvoor de last onevenredig hoog is, komt deze (specifieke groep van) benadeelde(n) voor nadeelcompensatie in aanmerking op grond van het égalitébeginsel.[32] Zie verder over toepassing onder de Omgevingswet paragraaf 8.3.

4.4 Causaal verband tussen oorzaak en schade

De schade moet redelijkerwijs toe te rekenen zijn aan de schadeoorzaak. De schade moet:
- het rechtstreekse gevolg zijn van het besluit of de maatregel. Bijvoorbeeld de bouw van een woning of aanleg van een weg,

[30] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 234-235 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[31] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 235 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[32] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 235 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

- het gevolg zijn van de feitelijke uitvoering van de activiteit. Bijvoorbeeld een tijdelijke wegafsluiting, of
- een vervolg zijn van de activiteit, die pas later zichtbaar wordt. Bijvoorbeeld schade door grondwateronttrekking kan zich jaren later openbaren.

Tussen de schadeoorzaak en de schade moet een oorzakelijk verband (causaal verband) bestaan, anders wordt de schade niet vergoed.

Schade komt voor vergoeding op grond van afdeling 15.1 in aanmerking als de schade redelijkerwijs valt toe te rekenen aan de regel of het samenstel van regels, het besluit of de maatregel die aan de aanvraag om schadevergoeding ten grondslag is of zijn gelegd.[33]

Voor de uitleg van het causaal verband wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij artikel 6:98 van het Burgerlijk Wetboek. Het komt erop neer dat de schade in zodanig verband moet staan tot de oorzaak, dat de schade als een gevolg daarvan kan worden toegerekend. De Awb en Omgevingswet bevatten geen specifieke regels over de causaliteit.[34]
Ook moet zijn voldaan aan het vereiste dat de overheidshandeling een noodzakelijke voorwaarde is voor het optreden van de schade (het *conditio sine qua non*-vereiste). Als zonder de overheidshandeling de schade niet was opgetreden, komt die niet voor vergoeding in aanmerking.
Als de schade echter niet valt toe te rekenen aan de regel, het besluit of de maatregel die in artikel 15.1 wordt genoemd, komt deze niet voor vergoeding in aanmerking op grond van afdeling 15.1. Alleen objectief te verwachten gevolgen die de regel, het besluit of de maatregel heeft voor de fysieke leefomgeving en overlast die inherent is aan de schadeoorzaak, kan aan de overheid worden toegerekend. Zie paragraaf 4.8.

Bovendien kan schade alleen op grond van afdeling 15.1 voor vergoeding in aanmerking komen, als deze het gevolg is van rechtmatig gebruik van de toestemming. Schade die wordt veroorzaakt door fouten tijdens de bouw of illegaal gebruik van locaties, komt niet voor vergoeding in aanmerking.

4.5 Directe en indirecte schade

Directe schade is schade die het gevolg is van het aanpassen van bestaande rechten. Bijvoorbeeld het beperken van de uitbreidingsmogelijkheden van het eigen bedrijf. Indirecte schade is schade veroorzaakt door activiteiten in de omgeving. Bijvoorbeeld waardedaling door de bouw van een hoge flat.

De Omgevingswet kent enkele verschillen tussen directe en indirecte schade:
- Alleen bij indirecte schade is het artikel in de Omgevingswet over de drempel van 4% voor waardedaling van onroerende zaken van toepassing.[35]
- Alleen bij indirecte schade is het artikel in de Omgevingswet over actieve risicoaanvaarding van toepassing.[36]

4.6 Geen vergoeding schaduwschade

Schaduwschade is het negatieve effect op de waarde van onroerende zaken door de voorbereiding van een besluit of activiteit. Het wordt zo genoemd omdat de nieuwe ontwikkeling zijn schaduw al vooruitwerpt.[37] Een koper zal in meer of mindere mate rekening houden met de kans dat de nieuwe ontwikkeling gerealiseerd zal worden en zijn prijs daar op afstemmen. Als een lagere prijs resulteert

[33] Artikel 15.1 lid 1 Omgevingswet, gelezen in samenhang met artikel 4:126 lid 1 Awb.
[34] Kamerstukken II 2012/13, 32 621, B, blz. 4.
[35] Artikel 15.7 Omgevingswet.
[36] Artikel 15.5 Omgevingswet.
[37] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 22 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

dan overeengekomen zou zijn zonder de nieuwe ontwikkeling, is er sprake van schaduwschade.
De regeling nadeelcompensatie uit afdeling 15.1 Omgevingswet voorziet niet in vergoeding van deze schaduwschade.
Er kan onderscheid worden gemaakt tussen schaduwschade bij de voorbereiding van besluitvorming en schaduwschade in de periode tussen wijziging van het omgevingsplan en de start van een activiteit.

Schaduwschade bij de voorbereiding van een besluit
Schaduwschade bij de voorbereiding van besluitvorming speelt volgens experts vooral rondom de grote projecten, omdat de voorbereidingstijd van dergelijke projecten vaak lang is. Uit interviews met een aantal betrokkenen komt naar voren dat de problematiek zich voornamelijk manifesteert in de onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen en over de verkoopbaarheid van de onroerende zaak. Doen zich schrijnende gevallen voor, dan worden deze in de praktijk geregeld opgelost, zo kan uit de interviews worden geconcludeerd.
Bij het voorkomen van deze vorm van schaduwschade is een belangrijke rol weggelegd voor participatie en omgevingsmanagement door overheden en initiatiefnemers.[38]
De regering trekt hieruit de conclusie dat "een zekere periode van onzekerheid, die hoort bij elke besluitvormingsprocedure, kan worden gerekend tot het normaal maatschappelijk risico dat elke burger moet dragen."[39]
Dit is in lijn met andere wetgeving. Er zijn geen wetten of regelingen die voorzien in de vergoeding van deze vorm van schaduwschade.

Schaduwschade tussen wijziging van omgevingsplan en activiteit
Er zou onder de Omgevingswet meer schaduwschade kunnen optreden doordat schade die optreedt in de periode tussen wijziging van het omgevingsplan en de start van een activiteit niet vergoed wordt. De vraag of de kans op schaduwschade toeneemt door het verleggen van het moment dat om vergoeding van schade wordt gevraagd, kan niet in algemene zin worden beantwoord. Uit botsproeven en een advies van SAOZ en Kraan & De Jong[40] blijkt dat de vraag of deze vorm van schade ontstaat, afhankelijk is van diverse factoren zoals:
- de ligging van de onroerende zaak,
- conjuncturele ontwikkelingen,
- de aard van de ontwikkelingen die het omgevingsplan mogelijk maakt, en
- de concrete of globale weergave daarvan.

Via de vormgeving van een omgevingsplan kan mogelijke schaduwschade worden voorkomen, zo blijkt uit het advies.

Uit een oogpunt van billijkheid is bepaald dat consumenten, die een woning kopen in de periode tussen vaststelling van het omgevingsplan en de start van een (mogelijk nadelige) activiteit kans blijven houden op schadevergoeding. Ook al wisten ze dat het omgevingsplan gewijzigd is toen ze de woning kochten (zie paragraaf 5.2).

4.7 Geen vergoeding immateriële schade

Immateriële schade, zoals verlies van woongenot, komt niet apart voor vergoeding in aanmerking. Dat bepaalt artikel 15.2 Omgevingswet. Onder de Wro was deze vorm van schadevergoeding al uitgesloten. Hij komt ook niet voor in andere wetten, die opgaan in de Omgevingswet.

[38] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 31 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[39] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 22 en 23 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[40] SAOZ, Kraan & De Jong, "Advies inzake de waardeontwikkeling van woningen in relatie tot de conceptregeling voor nadeelcompensatie in de Omgevingswet", maart 2018.

4.8 Alleen objectief bepaalbare schade

Alleen objectief bepaalbare schade die aan de regel kan worden toegerekend, komt in aanmerking voor vergoeding op grond van afdeling 15.1. Persoonlijke gedragingen of uitingen van een bewoner, of de staat van onderhoud waarin een woning verkeert, kunnen dat niet zijn. Dergelijke handelingen van een burger kunnen niet aan de overheid worden toegerekend.[41]

[41] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 237-238 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

5 Geen (volledige) schadevergoeding: actieve risico-aanvaarding

5.1 Risico-aanvaarding en actieve risicoaanvaarding

Bij de beoordeling van de aanspraak op schadevergoeding speelt een belangrijke rol of en in hoeverre de benadeelde het risico op schade heeft aanvaard. Risicoaanvaarding kan actief en passief geschieden. Beide varianten vallen onder de bepaling over risicoaanvaarding in de Awb. De passieve risicoaanvaarding komt aan de orde in hoofdstuk 6.[42]

Van actieve risicoaanvaarding is sprake indien de verzoeker zelf handelingen verricht (bijvoorbeeld investeringen doet) op een moment waarop hij ongunstige overheidsmaatregel kon voorzien. Het is daarbij van belang of er bezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende burger aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat een ongunstig besluit genomen zal worden. Ook is van belang om wat voor handelingen het gaat. Van investeringen die bedrijven regelmatig moeten doen om hun concurrentiepositie te behouden of andere investeringen ten behoeve van een bestaand belang zal minder snel worden gezegd, dat zij wegens risicoaanvaarding niet voor vergoeding in aanmerking komen, dan van investeringen in een nieuw project.[43]

5.2 Nadere regeling: overdracht recht op schadevergoeding van eigenaar naar koper

Voor één speciaal geval bevat de Omgevingswet een nadere regeling van de actieve risicoaanvaarding. Het recht op schadevergoeding gaat onder de volgende voorwaarden over van een eigenaar van een onroerende zaak naar een koper ervan:

a. De aanvrager heeft na wijziging van het omgevingsplan een woning gekocht.
b. De aanvrager is tot koop overgegaan overeenkomstig artikel 7:2 lid 1 Burgerlijk Wetboek. Dat wil zeggen dat de aanvrager de woning heeft gekocht als consument.
c. Het gaat om de waardedaling van de woning, en
d. De aanvraag betreft:
   - een omgevingsvergunning op grond van het omgevingsplan,
   - het geven van informatie over het starten van de activiteit, die is toegelaten in het omgevingsplan, of
   - de start van de activiteit die is toegelaten in het omgevingsplan.[44]

Ad a) Aankoop woning
Het eerste criterium bepaalt dat het moet gaan om de aankoop van een woning. Op andere onroerende zaken is deze regeling niet van toepassing.

Ad b) Soort koper
Het tweede criterium bepaalt dat dit artikel alleen betrekking heeft op een koper die overeenkomstig artikel 7:2, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek tot koop is overgegaan. Het geldt daarmee alleen voor de koper die niet in het kader van uitoefening van een beroep of bedrijf gronden of panden aan- en verkoopt. Degenen die onroerende zaken aan- en verkopen in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf worden geacht bij investeringsbeslissingen rekening te houden met mogelijk nadelige ontwikkelingen in de omgeving van het perceel waarop de onroerende zaak is gelegen.

Ad c) Waardevermindering
Het derde criterium bepaalt dat het artikel in de Omgevingswet alleen van toepassing is op schade die bestaat uit waardevermindering van de onroerende zaak: de woning.

[42] Artikel 4:126 lid 2, aanhef en onder a, Awb.
[43] Kamerstukken II, 20102-11, 32621, nr. 3, p. 24-25.
[44] Artikel 15.5 Omgevingswet.

Ad d) Verschuiving moment aanvraag
Het vierde criterium bepaalt dat dit artikel alleen geldt voor de gevallen waarbij het moment dat een aanvraag om schadevergoeding kan worden ingediend, is verlegd. Het moment is verlegd van het tijdstip van vaststelling van het omgevingsplan naar het tijdstip van respectievelijk de verlening van de omgevingsvergunning, het verstrekken van informatie over de activiteit of het begin van de activiteit. In andere gevallen wordt teruggevallen op de hoofdregel over actieve risicoaanvaarding. Voor bijvoorbeeld een aanvraag om schadevergoeding als gevolg van een projectbesluit, geldt de hoofdregel.

Wanneer aan alle vier criteria is voldaan, is er geen sprake van actieve risicoaanvaarding. Dan vervalt die reden om geen schadevergoeding toe te kennen.

Verschil met de Wro
Dat is anders dan onder de Wro. Volgens de rechtspraak onder de Wro was er geen aanspraak op planschade als de benadeelde op het moment van de aankoop van een onroerende zaak had kunnen weten dat een bestemmingsplan in voor hem ongunstige zin zou kunnen wijzigen. Reden daarvan is dat de koper op dat moment rekening kon houden met de nadelige ontwikkeling en deze ontwikkeling in de aankoopprijs kon verdisconteren. In de Omgevingswet is het moment verlegd waarop een aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan. Bij de vaststelling van het omgevingsplan is nog niet duidelijk in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de nieuwe bouw- en gebruiksmogelijkheden die het omgevingsplan biedt. Daarom verschuift het moment waarop een aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan naar het moment waarop de activiteit wordt verricht of de omgevingsvergunning wordt verleend. Het is dan niet redelijk om aan de benadeelde tegen te werpen dat hij vanaf het moment waarop het omgevingsplan is vastgesteld dat deze ontwikkeling mogelijk maakt, had kunnen voorzien dat zich voor hem ongunstige wijzigingen kunnen voordoen. Het onder bepaalde omstandigheden niet kunnen tegenwerpen van de actieve risicoaanvaarding is als het ware de keerzijde van de beweging om de schadevergoeding te verleggen van het omgevingsplan naar het moment dat vergunning wordt verleend of de activiteit wordt uitgevoerd. Het recht op schadevergoeding blijft behouden en gaat over op de koper. De eventuele schade komt voor vergoeding in aanmerking op het moment dat de activiteit ook daadwerkelijk wordt verricht of de omgevingsvergunning daarvoor is verleend. Voor zover ontwikkelingen in de omgeving van invloed zijn op de marktwaarde van een onroerende zaak, zullen verkoper en koper met het behoud van het recht op schadevergoeding naar verwachting rekening houden bij de vaststelling van de waarde van de onroerende zaak. Het rekening houden door de koper met de mogelijke waardedaling zal de verkoopprijs drukken. Anderzijds zal de kans op nadeelcompensatie voor de koper dit neerwaartse effect gedeeltelijk kunnen compenseren.

6 Geen (volledige) schadevergoeding: passieve risico-aanvaarding

6.1 Passieve risico-aanvaarding in de Awb

Schade blijft voor rekening van de aanvrager voor zover hij het risico op schade heeft aanvaard (actieve risico-aanvaarding, zie paragraaf 5.1). Dat is een hoofdregel voor nadeelcompensatie in de Awb.[45] Van passieve risicoaanvaarding is sprake als de benadeelde geen passende (aanpassings) maatregelen heeft genomen, toen hij daartoe redelijkerwijs (nog) in de gelegenheid was, terwijl hij kon voorzien of er rekening mee kon houden dat er later bepaalde overheidsmaatregelen zouden worden genomen die dat onmogelijk zouden maken. De schade die hij vervolgens lijdt, maar die hij had kunnen voorkomen door tijdig te handelen, wordt hij geacht passief te hebben aanvaard.[46]

Stel dat een omgevingsplan uitbreiding van bedrijfsgebouwen toestaat. Het bedrijf benut deze mogelijkheid niet, en vervolgens schrapt de gemeenteraad de mogelijkheid tot uitbreiding in het omgevingsplan. Het bedrijf kan door deze omgevingsplanwijziging schade lijden. Het bedrijf heeft echter eerder wel de kans gehad om uit te breiden. Dan kan er passieve risicoaanvaarding zijn.

6.2 Aanvullende regeling in de Omgevingswet

Artikel 15.6 van de Omgevingswet geeft in aanvulling op de regeling in de Awb concreet aan wanneer passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen bij het beëindigen of wijzigen van onbenutte mogelijkheden die een omgevingsplan of omgevingsverordening op een locatie biedt. Dit artikel is alleen van toepassing bij wijziging van regels over de toedeling van functies aan locaties in een omgevingsplan of in een omgevingsverordening.

De Omgevingswet bepaalt in artikel 15.6 dat passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen als:

a. het bevoegd gezag minimaal een jaar ervoor bekend maakte dat de activiteit niet meer mogelijk zou worden,
b. de activiteit die vervalt 3 jaar mogelijk was, en
c. tussen deze bekendmaking en het wijzigingsbesluit de belanghebbende geen voorbereidingen heeft getroffen om de activiteit toch te doen.

Om passieve risicoaanvaarding te kunnen tegenwerpen, moet aan alle criteria zijn voldaan. Bij passieve risicoaanvaarding gaat het om directe schade als gevolg van het wijzigen van een regel die is gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In dit verband moet onder wijzigen ook intrekken worden verstaan.

Hieronder volgt een toelichting op de criteria:

Ad a) Kennisgeving één jaar voorafgaand aan vaststelling wijzigingsbesluit
Het eerste criterium bepaalt dat het bevoegd gezag ten minste één jaar voor de vaststelling van het besluit waardoor de regel wordt gewijzigd, van deze voorgenomen wijziging kennis heeft gegeven in overeenstemming met artikel 3:12 Awb. Hiermee wordt voorkomen dat een eigenaar wordt geconfronteerd met het beëindigen of wijzigen van een tot dan toe onbenutte functie, zonder dat hij hiervan op de hoogte is. Artikel 3:12 Awb bepaalt dat een ontwerp besluit wordt bekendgemaakt met toepassing van artikel 12 van de Bekendmakingswet. Dat betekent dat het bestuursorgaan een mededeling met een zakelijke beschrijving van de inhoud van het ontwerpbesluit moet plaatsen in het eigen publicatieblad. De mededeling staat dan ook op www.overheid.nl. Niet vereist is plaatsing in een plaatselijk blad of toezending aan degene die getroffen is door het besluit.

De regels die worden gesteld met het oog op de toedeling van functies aan locaties zullen zoveel mogelijk worden opgenomen in het omgevingsplan.

[45] Artikel 4:126 lid 2 onder a Awb.
[46] Kamerstukken II, 20102-11, 32621, nr. 3, p. 25.

Provinciale Staten kunnen in de omgevingsverordening alleen dergelijke regels opnemen als: de regulering van een onderwerp van overheidszorg op provinciaal niveau toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels vereist, en niet doelmatig of doeltreffend kan worden gereguleerd via instructieregels of instructies.

Voor het omgevingsplan voorziet artikel 16.29 van de Omgevingswet in een kennisgevingsverplichting. Op grond van dat artikel is de gemeenteraad verplicht kennis te geven van een voornemen tot vaststelling van een omgevingsplan. In artikel 15.6 onder a wordt wat betreft de eisen waaraan de kennisgeving moet voldoen, aangesloten bij die bepaling. Dat betekent dat de kennisgeving moet voldoen aan artikel 3:12 Awb. In het enkele geval dat regels met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in een omgevingsverordening zijn gesteld en schadeoorzaak zijn, zullen de provincies ook aan deze kennisgevingsplicht moeten hebben voldaan. Alleen dan kan de passieve risicoaanvaarding aan een benadeelde tegengeworpen worden.

Ad b) Toegestane activiteit niet verricht gedurende de 3 jaar voor de kennisgeving
Het tweede criterium bevat de voorwaarde dat er gedurende drie jaar onmiddellijk voorafgaand aan de kennisgeving op de locatie waarop de wijziging van de regel van toepassing is, geen activiteit is verricht die voor die wijziging was toegestaan. De periode van drie jaar is niet gekoppeld aan de benadeelde, maar aan de locatie. Dit betekent dat wanneer gedurende de periode van drie jaar de eigendom wisselt, de periode van drie jaar niet opnieuw aanvangt.

Het opnemen van een termijn van drie jaar biedt zowel de eigenaar als het bevoegd gezag duidelijkheid. Volgens de regering biedt een termijn van drie jaar de eigenaar voldoende gelegenheid om gebruik te maken van de mogelijkheden die rechtstreeks zijn toegestaan op grond van een omgevingsplan of de omgevingsverordening. Wanneer gedurende drie jaar geen gebruik is gemaakt van deze mogelijkheden kan het bevoegd gezag na afloop van die termijn beginnen met een procedure tot aanpassing van een omgevingsplan of de omgevingsverordening aan actuele ontwikkelingen. Alleen dan kan de passieve risicoaanvaarding aan een benadeelde tegengeworpen worden.

Ad c) Geen voorbereiding voor verrichten activiteit tussen en kennisgeving en vaststelling wijzigingsbesluit
Het laatste criterium bepaalt dat passieve risicoaanvaarding alleen kan worden tegengeworpen wanneer de benadeelde gedurende de periode dat hij weet of kan weten dat het bevoegd gezag het voornemen heeft om de functie te wijzigen geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden om de activiteit alsnog te verrichten. Binnen deze periode mag van de benadeelde worden verwacht dat hij een concrete poging onderneemt om de activiteit alsnog te verrichten. Bij de jurisprudentie onder de Wro diende het ondernemen van een concrete poging om de activiteit alsnog te verwezenlijken te bestaan uit het indienen van een uitgewerkt bouwplan dat in beginsel past binnen de bestaande mogelijkheden van het planologische regime.

Die jurisprudentie gaf geen eenduidig antwoord op de vraag binnen welke termijn een voorbereiding moet worden getroffen. De termijnen liepen uiteen[47]. De Omgevingswet bepaalt dat benadeelden binnen één jaar nadat kenbaar is geworden dat het bevoegd gezag het voornemen heeft om de functie te wijzigen, of zoveel later als de functie later dan een jaar na de kennisgeving wordt gewijzigd, de nodige voorbereidingen getroffen moeten hebben. Hierbij moet worden bedacht dat de eigenaar daarvoor ten minste drie jaar de gelegenheid moet hebben gehad om de activiteit te verrichten.

[47] Zie ABRvS 25 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2016:1395, waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) een termijn van 28 weken voldoende oordeelde ter voorbereiding en indiening van een bouwplan omtrent het verbouwen van een woning en het oprichten van bijgebouwen. Zie voorts ABRvS 16 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7338, waarbij de Afdeling niet oordeelde dat anderhalf jaar lang genoeg was voor het indienen van een bouwplan voor bedrijfsmatige bebouwing.

Samengevat kan het bevoegd gezag een functie wijzigen of beëindigen zonder dat een aanspraak op nadeelcompensatie ontstaat, als

- de wijziging minimaal een jaar voordat het besluit tot wijziging is vastgesteld, is aangekondigd,
- de functie drie jaar mogelijk was, en
- vanaf het tijdstip van de kennisgeving tot het tijdstip van de wijziging van de functie geen voorbereidingen zijn getroffen die nodig zijn om de activiteit alsnog te verrichten.

Een bevoegd gezag kan een onbenutte functie ook wijzigen of beëindigen zonder aan alle criteria te voldoen. Het gevolg daarvan is dat passieve risicoaanvaarding niet kan worden tegengeworpen en het recht op nadeelcompensatie blijft bestaan.

6.3 Verschil met de Wro

Onder de Wro ging het bevoegd gezag geregeld terughoudend om met het beëindigen of wijzigen van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden die een bestemmingsplan biedt, omdat het vreesde voor (plan)schadeclaims. Dit kwam doordat de in de jurisprudentie ontwikkelde voorwaarden waaronder passieve risicoaanvaarding kon worden tegengeworpen, in het concrete geval niet vastlagen. Hierdoor was het voor het bevoegd gezag in de praktijk onvoldoende zeker of en wanneer passieve risicoaanvaarding bij het beëindigen of wijzigen van onbenutte mogelijkheden kon worden tegengeworpen.

De Omgevingswet verbetert de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid van passieve risicoaanvaarding. Dit biedt zittende eigenaren meer zekerheid over passieve risicoaanvaarding en het bevoegd gezag meer inzicht in de schaderisico's bij het wijzigen van een omgevingsplan of omgevingsverordening. Dit is onder meer van belang bij het tegengaan van overcapaciteit (van bijvoorbeeld kantoren of winkels) of van leegstand in krimpregio's.

7 Geen (volledige) schadevergoeding: overige gevallen

Een aangewezen besluit of maatregel geldt niet altijd als schadeoorzaak. Daarnaast noemt de Awb in artikel 4:126 nog een aantal gevallen waarin schade niet of niet geheel wordt vergoed. Die zijn ook van toepassing op aanvragen onder de Omgevingswet.[48] Ze worden hieronder besproken.

7.1 Schadebeperkingsplicht

De benadeelde dient in redelijkheid maatregelen te nemen ter voorkoming of beperking van schade.[49] Schade die door het treffen van zodanige maatregelen had kunnen worden voorkomen of beperkt, moet ten laste blijven van verzoeker.[50]

Dit gaat echter niet zo ver dat de benadeelde ook bezwaar en beroep had moeten instellen tegen het besluit of de maatregel die schade veroorzaakt. Voor zover tegen de schadeoorzaak een bestuursrechtelijk rechtsmiddel openstaat, vormt het niet aanwenden van een rechtsmiddel, terwijl dit redelijkerwijs wel mogelijk was, geen reden om (een deel van) de schade niet voor vergoeding in aanmerking te laten komen.[51]

Omgekeerd geldt dat de redelijke kosten van de maatregelen die ter voorkoming of beperking van schade zijn genomen, ingevolge artikel 4:129 onder a Awb voor vergoeding in aanmerking kunnen komen indien aan de overige vereisten is voldaan.[52]

7.2 Eigen schuld

Voor eigen rekening van de aanvrager komt schade die het gevolg is van een omstandigheid die aan de aanvrager kan worden toegerekend.[53] Deze bepaling is te vergelijken met artikel 6:101 BW.

Dat bepaalt dat voor zover de schade mede een gevolg is van een omstandigheid die aan de benadeelde kan worden toegerekend, de vergoeding evenredig wordt verminderd, tenzij de billijkheid tot een andere uitkomst leidt.

7.3 Schadevergoeding al anderszins verzekerd

Een benadeelde kan slechts aanspraak maken op nadeelcompensatie op grond van de Omgevingswet voor zover niet op andere wijze in een redelijke vergoeding is of kan worden voorzien.[54]
Dit criterium beoogt te voorkomen dat betrokkene wordt verrijkt doordat dezelfde schade meer dan eens wordt vergoed. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien en voor zover de schade al is vergoed door aankoop, onteigening, een vergoeding in natura, op grond van een specifieke wettelijke regeling, of op andere wijze. Te denken valt aan het meenemen van nadeelcompensatie bij minnelijke verwerving van gronden. Ook wordt vaak geprobeerd om met rechthebbenden tot minnelijke overeenstemming te komen voordat een publiekrechtelijk besluit wordt genomen, waardoor aantasting van een onroerende zaak rechtens mogelijk wordt. Een voorbeeld is de Modelovereenkomst vergoeding inundatieschade landbouw (nieuwe waterberging) van het Waterschap De Dommel. De Modelovereenkomst is te vinden op www.dommel.nl.

[48] Kamerstukken II, 2010/11, 32621, nr. 3, p. 25.
[49] Artikel 4:126 lid 2 onder b Awb.
[50] ABRvS 5 oktober 2005, LJN-nummer AU3801.
[51] ABRvS 15 augustus 1996, AB 1996, 435 m.nt. AvH.
[52] ABRvS 26 maart 2008, LJN-nummer BC7607 en ABRS 22 juli 1994, BR 1995, p. 327 m.nt. P.C.E. van Wijmen.
[53] Artikel 4:126 lid 2 onder c Awb.
[54] Artikel 4:126 lid 2 onder d Awb.

Van een voldoende verzekerde vergoeding kan ook sprake zijn indien deze niet door de schadeveroorzakende instantie, maar door een derde wordt uitgekeerd. Bij het oordeel of vergoeding van de schade anderszins verzekerd is, moet rekening worden gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden van het geval.[55]

[55] ABRvS 24 juli 1994, BR 1995, p. 509, m.nt. P.C.E. van Wijmen, ABRvS 3 augustus 2005 (Heemstede), BR 2006, p. 162, ABRvS 15 maart 2006, BR 2006, p. 642 m.nt. J.W. van Zundert, ABRvS. 19 juli 2006, BR 2006, p. 932.

8 Schadeberekening

8.1 Inleiding

De Awb bevat geen specifieke regels over de berekening van de schade. Dat wordt overgelaten aan de overheid. Het type schade bepaalt de peildatum waarop de schade wordt vastgesteld. Als de schade bij het besluit kan worden vastgesteld, zoals een waardedaling, dan is dat de peildatum. Bij een andere type schade, zoals inkomensschade bepaalt het bevoegd gezag de peildatum. De schade wordt bepaald door de waarde voor en na het schadeveroorzakende besluit of de schadeveroorzakende maatregel te vergelijken.
De Omgevingswet geeft voor enkele vormen van schade aan hoe die schade moet worden berekend en van welke peildatum moet worden uitgegaan. Dat komt aan de orde in de volgende paragrafen.

De Omgevingswet en de Awb stellen geen eisen aan de vorm van de raming van de schade, aan taxaties of aan degenen die de raming of taxatie opstellen. Bestuursorganen kunnen hierover regels of beleidsregels opstellen.

8.2 Indirecte schade in de vorm van waardedaling

a) Indirecte schade
Indirecte schade heeft betrekking op schade die veroorzaakt wordt door activiteiten die in de omgeving plaatsvinden. Het bepalen van de indirecte schade in de vorm van waardedaling is (mede) afhankelijk van de schade-oorzaak.

De schadeoorzaak is een omgevingsvergunning
Met omgevingsvergunning wordt hier gedoeld op elk type omgevingsvergunning, dus de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (binnenplanse afwijking van het omgevingsplan) en een buitenplanse omgevingsplanactiviteit maar ook een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een milieubelastende activiteit op grond van artikel 5.1 van de Omgevingswet.

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat schade wordt vergoed als duidelijk is welke gevolgen een besluit of activiteit voor de fysieke leefomgeving heeft. Op dat moment kan worden beoordeeld of het gebruik van de mogelijkheden van een omgevingsplan of een ander instrument uit de wet tot schade leidt en, zo ja, wat de omvang van de schade is.[56]

Voor indirecte schade die bestaat uit de waardevermindering van een onroerende zaak bevat de Omgevingswet een specifieke regeling.[57] Die schade wordt bepaald door een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor en na het tijdstip waarop het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van het besluit tot het verlenen van de omgevingsvergunning.[58]
Het gaat om de feitelijke situatie voor de verlening van de omgevingsvergunning en de vergunde situatie na de verlening van de omgevingsvergunning. Er wordt uitgegaan van een maximale benutting van de vergunning. Als de vergunninghouder ervoor kiest maar een deel van een bouwplan te realiseren, wordt toch vergeleken met de vergunning en niet met het feitelijk gerealiseerde.

De wijze waarop de waarde van een onroerende zaak bij indirecte schade wordt vastgesteld, is voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (binnenplanse afwijking) dus anders dan onder de Wro. Op grond van de Wro werd die schade – kort weergegeven – vastgesteld aan de hand van een vergelijking van het oude en het nieuwe bestemmingsplan. Bovendien was onder de Wro niet de feitelijke situatie van belang, maar de maximale invulling van het plan, ongeacht of de invulling is of wordt gerealiseerd. Onder de Wro werd het nadeel bepaald per schadefactor (aantasting van

[56] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 236 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[57] Artikel 15.3 Omgevingswet.
[58] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 236 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

de privacy, uitzicht, zonlichttoetreding of situeringswaarde). Daarbij werd van de meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden uitgegaan.[59]

Als een legaliserende omgevingsvergunning de schade veroorzaakt, is het onredelijk om de waarde die de onroerende zaak voor de peildatum heeft vast te stellen aan de hand van feitelijke situaties. Een vergelijking voor en na de peildatum zou immers niet of nauwelijks tot schade leiden. Daarvan zou degene profiteren die oorspronkelijk illegaal heeft gehandeld. Het wetsartikel moet daarom zo worden gelezen dat de waarde die de onroerende zaak voor de peildatum zou hebben als niet illegaal zou zijn gehandeld als uitgangspunt dient bij de schadebepaling.[60]

b) De schadeoorzaak is een meldingsplichtige activiteit of activiteit waarover informatie is verstrekt
Als de schade ontstaat bij het verrichten van een activiteit waarvoor geen vergunning is vereist, wordt de schade vastgesteld aan de hand van een vergelijking van de waarde van een onroerende zaak onmiddellijk voor en na het tijdstip waarop het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van de door de initiatiefnemer verstrekte informatie.[61] Het betreft een vergelijking van de feitelijke situatie op het moment van kennisgeving en de situatie na uitvoering van de gemelde activiteit.

Onder de Wro waren meldingsplichten niet mogelijk.

c) De schadeoorzaak is een vergunningvrije activiteit
Als de schade ontstaat bij het verrichten van een activiteit waarvoor geen vergunning is vereist en ook geen informatie moet worden verstrekt, wordt de schade vastgesteld aan de hand van een vergelijking van de waarde van een onroerende zaak onmiddellijk voor en na de start van de activiteit. [62] Het betreft een vergelijking van de feitelijke situatie voor- en de feitelijke situatie na uitvoering van de activiteit.

Dit verschilt van de Wro. Op grond van de Wro werd die schade – kort weergegeven – vastgesteld aan de hand van een vergelijking van het oude en het nieuwe bestemmingsplan. Bovendien was onder de Wro niet de feitelijke situatie van belang, maar de maximale invulling van het plan, ongeacht of de invulling is of wordt gerealiseerd.

d) De schadeoorzaak is een projectbesluit
"Door projectbesluiten kunnen uiteenlopende vormen van schade ontstaan. Zo kan het gaan om blijvende of tijdelijke inkomensschade of om waardevermindering van een onroerende zaak. Als het gaat om waardevermindering van een onroerende zaak, dan wordt de schade in ieder geval bepaald aan de hand van de maximale invulling van de regels uit het projectbesluit. De schade wordt begroot aan de hand van een vergelijking van de juridisch maximaal toegestane situatie direct voor de inwerkingtreding van het projectbesluit met de maximale invulling van het projectbesluit direct na de inwerkingtreding, zij het dat de vergelijking wordt toegesneden op het concrete project dat de schade veroorzaakt. Wat betreft geluidproductieplafonds bij een weg bijvoorbeeld, wordt beoordeeld wat het maximale gebruik van een weg kan zijn in vergelijking met het juridisch regime voordat het projectbesluit de weg toestond. De waarde van een onroerende zaak kan verder ook beïnvloed worden door het feitelijke project dat wordt toegestaan in het projectbesluit, zoals de gevolgen voor de situeringswaarde van de onroerende zaak. Die feitelijke gevolgen worden meegenomen in de schadeberekening, voor zover deze aan het projectbesluit redelijkerwijs kunnen worden toegerekend.

Blijvende inkomensschade, bijvoorbeeld vanwege een permanente wegafsluiting, kan in voorkomende gevallen worden vastgesteld ten tijde van de inwerkingtreding van het besluit. Dat kan ook met inbegrip van peildata na de inwerkingtreding, eventueel met een kapitalisatiefactor. Vergeleken wordt dan het inkomen van een benadeelde voor en na het projectbesluit, aan de hand

[59] Zie daarvoor r.o 2.1 en 2.2 van de uitspraak van de ABRvS van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 en Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 236 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[60] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 236-237 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[61] Artikel 15.4 lid 2 Omgevingswet.
[62] Artikel 15.4 lid 2 Omgevingswet.

van de juridisch geldende regels voor en na het projectbesluit."
Inkomensschade kan ook tijdelijk zijn, doorgaans door het deel van het projectbesluit dat geldt als omgevingsvergunning(en) of door de feitelijke uitvoering van het projectbesluit. Deze schade kan nog niet worden vastgesteld direct na inwerkingtreding van het besluit. Vanwege het feit dat de peildata uiteenlopend kunnen zijn, worden hier geen regels over gegeven. De schadeberekening volgt de huidige praktijk."[63]

8.3 Toetsing aan beginsel van gelijke lasten (normaal maatschappelijk risico)

Burgers mogen niet verwachten dat overheidsmaatregelen in geen enkel geval negatief voor hen zullen uitpakken.[64] Tot op zekere hoogte moet iedere burger zijn eigen schade als gevolg van handelen door een overheid dragen. Het beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten (égalité devant les charges publiques) geeft aan wanneer de schade wel voor vergoeding in aanmerking komt. Alleen schade die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico (abnormale last) en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (speciale last), komt voor vergoeding in aanmerking. In de Awb is het égalitébeginsel wettelijk verankerd (zie paragraaf 4.3 voor een uitgebreidere uitleg). Uit dit beginsel vloeit voort dat in een individueel geval een deel van de schade door een overheidsmaatregel mogelijk niet of niet volledig vergoed wordt. Van geval tot geval wordt bepaald wat de aftrek op de schadevergoeding moet zijn vanwege het normale maatschappelijke risico.

8.3.1 Normaal maatschappelijk risico bij waardedaling onroerende zaak bij indirecte schade

Van de regeling van het normaal maatschappelijk risico in de Awb kan bij andere wet worden afgeweken. In de Omgevingswet is zo'n bijzondere regeling opgenomen.
De Omgevingswet voorziet in een vaste aftrek (ook wel forfait genoemd) voor een veel voorkomend type schade.[65] Het betreft indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak. In dat geval wordt 4% van de waarde die de onroerende zaak had voor de nadelige ontwikkeling plaatsvond aangemerkt als behorend tot het normale maatschappelijke risico. Deze schade wordt niet vergoed. Dat bevordert de voorspelbaarheid van de uitkomsten van schadeprocedures en vergroot de rechtszekerheid. Voorafgaande aan de aanvraag om schadevergoeding bestaat zo meer duidelijkheid over de schade die niet voor vergoeding in aanmerking komt.

Het forfait is alleen van toepassing op wat in de praktijk indirecte schade wordt genoemd.
Verder is het forfait alleen van toepassing op schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak.

Deze wettelijke drempel van 4% is niet in strijd met artikel 1 Eerste Protocol (EP) van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 1 EP biedt bescherming tegen verstoring van het genot van de eigendom door de overheid. Dit artikel bepaalt onder welke voorwaarden een eigendomsinbreuk door de overheid gerechtvaardigd kan zijn. Dat is het geval als de inbreuk op het genot van de eigendom bij wet is voorzien en in het algemeen belang is. Besluiten, regels en maatregelen als bedoeld in artikel 15.1 Omgevingswet moeten daaronder worden begrepen. Is dat het geval, dan gaat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens na of er een 'fair balance' is tussen het algemeen belang dat met de ingreep is gemoeid en de gevolgen die de ingreep voor een burger heeft. Daarbij is van belang of de ingreep was te voorzien en welke flankerende maatregelen de overheid heeft genomen om de nadelige gevolgen van de ingreep te verzachten. De flankerende maatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit een overgangstermijn,

[63] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 233 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[64] Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, blz. 23.
[65] Artikel 15.7 lid 1 Omgevingswet.

het bieden van een alternatief, het nemen van compenserende maatregelen of het toekennen van schadevergoeding. Het Hof maakt daarbij onderscheid tussen eigendomsontneming en regulering van eigendom. Naarmate de inbreuk op de eigendom of de gevolgen voor de benadeelde groter zijn, worden meer en ruimere maatregelen van de overheid verwacht. Het opnemen van een wettelijk forfait komt niet in strijd met artikel 1 EP, omdat indirecte schade het gevolg is van een toestemming van de overheid die gevolgen heeft voor de waarde van de onroerende zaak, maar die het genot van de eigendom niet direct juridisch verstoort.

8.3.2 Anticumulatie normaal maatschappelijk risico bij waardedaling

Inleiding
De Omgevingswet bevat een anticumulatieregeling van het wettelijke forfait.[66] Dit betekent dat het forfait onder bepaalde omstandigheden niet twee keer aan een benadeelde kan worden tegengeworpen. De anticumulatiebepalingen (anti-optelsombepalingen) zijn, net als het wettelijke forfait zelf, alleen van toepassing op de waardevermindering van een onroerende zaak die ontstaat door ontwikkelingen in de omgeving van het perceel waarop de zaak is gelegen (indirecte schade).

Een activiteit die in de fysieke leefomgeving wordt verricht, kan onderhevig zijn aan verschillende overheidstoestemmingen die (vrijwel) gelijktijdig of kort na elkaar worden verleend en met elkaar samenhangen. Denk aan de bouw van een woning op de plaats van een verouderde bedrijfsloods, waarvoor een boom moet worden gekapt, en waaraan later een garage met uitweg wordt toegevoegd. Het staat de benadeelde vrij om dan afzonderlijke aanvragen om vergoeding van schade in te dienen. Hij kan echter ook een gebundelde aanvraag om schadevergoeding indienen, als hij te maken heeft met meerdere schadeveroorzakende besluiten die samenhangen en waarvoor hetzelfde bestuursorgaan bevoegd is om over elk van de aanvragen om schadevergoeding te beslissen.

Bij het bepalen of sprake is van samenhang, spelen diverse factoren een rol. Denk bijvoorbeeld aan functionele samenhang, maar ook aan de geografische ligging van de ontwikkelingen waarop de besluiten betrekking hebben. De bouw van een zendmast op 500 meter afstand van een onroerende zaak en de bouw van een zorgcomplex daartegenover zullen bijvoorbeeld niet als samenhangend moeten worden beschouwd. Van geval tot geval zal bekeken moeten worden of op basis van de concrete feitelijke omstandigheden sprake is van samenhang.

Aftrek normaal maatschappelijk risico bij gebundelde aanvraag
De aanvrager kan anticumulatie afdwingen door een gebundelde aanvraag in te dienen.[67] Met het bundelen kan de benadeelde de aanvragen opsparen en met één aanvraag duidelijkheid krijgen over de aanspraak op schadevergoeding. Ook aanvragen om vergoeding van schade die wordt veroorzaakt door feitelijk handelen (in het kader van een in een omgevingsplan opgenomen vergunningvrije activiteit) en om vergoeding van schade door omgevingsvergunningen die daarmee samenhangen (bijvoorbeeld kappen, aanleg van uitwegen) kunnen in één aanvraag gebundeld worden. Tegelijkertijd wordt door het stellen van de voorwaarde van 'samenhang' voorkomen dat het artikel van toepassing is op gevallen die niets met elkaar te maken hebben.

Het forfait wordt toegepast op de totale schade die voortvloeit uit de gebundelde aanvraag en de schadeveroorzakende besluiten waarop de aanvraag betrekking heeft. Dat voorkomt dat het forfait twee keer bij één ontwikkeling wordt toegepast, wat nadelig zou uitpakken voor de aanvrager.

Voordelen van het bundelen van de aanvragen zijn daarnaast dat het aantal procedures wordt beperkt en dat het leidt tot een completer beeld van de totale schade. Dat nodigt de aanvrager uit om de schadevergoeding gebundeld aan te vragen en draagt bij aan een efficiënte afwikkeling van de mogelijke schadevergoeding. Voorwaarde is volgens de memorie van toelichting wel dat voor elk van

[66] Artikel 15.7 leden 2 en 3 Omgevingswet.
[67] Artikel 15.7 lid 2 Omgevingswet.

de aanvragen om schadevergoeding hetzelfde bestuursorgaan bevoegd is om te beslissen.[68] Als het verschillende bevoegd gezagen zijn kan de aanvrager vragen om de aftrek niet toe te passen (zie verderop in deze paragraaf). Toepassing van de aftrek zou dan gehonoreerd moeten worden. Het zou onredelijk zijn als de aftrek niet doorgaat omdat toevallig twee verschillende bestuursorganen over hetzelfde project besluiten.

Een aanvraag om schadevergoeding die de aanvrager binnen vijf jaar nadat hij bekend is geworden met de schade en voor de schade verantwoordelijke bestuursorgaan, is op tijd ingediend. Die termijn start in ieder geval pas na het onherroepelijk worden van het schadeveroorzakende besluit. Na die vijf jaar kan het bestuursorgaan een aanvraag afwijzen als aan de voorwaarden over het bekend worden is voldaan. Na 20 jaar kan het bestuursorgaan een aanvraag sowieso afwijzen. Het bestuursorgaan is niet verplicht tot het afwijzen van de aanvraag. Een aanvrager van schadevergoeding moet zelf de termijnen in de gaten houden.

De aanvrager hoeft dus niet direct in actie te komen als het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk wordt of als hij bekend wordt met de schade. Hij kan eventueel eerst een ontwikkeling wat verder afwachten en daarna een gebundelde aanvraag om schadevergoeding indienen. Hij kan er echter ook voor kiezen om aparte aanvragen om schadevergoeding in te dienen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als reeds een gebundelde aanvraag is ingediend en zich nadien alsnog een ander schadeveroorzakend besluit manifesteert.

Bevoegdheid tot buiten toepassing laten normaal maatschappelijk risico bij latere aanvraag
Het derde lid van artikel 15.7 Omgevingswet geeft het bevoegd gezag, op verzoek en ook ambtshalve, de mogelijkheid om het forfait buiten toepassing te laten als:

- voor meerdere schadeveroorzakende besluiten na elkaar afzonderlijke aanvragen om vergoeding van vermindering van de waarde van dezelfde onroerende zaak worden ingediend, en
- bij de beslissing op een van die aanvragen het forfait al is toegepast.

Daarmee kan worden voorkomen dat bij opvolgende en met elkaar verweven schadeoorzaken, ingevolge het eerste lid van artikel 5.17, telkens het forfait van 4% op elke schadeoorzaak in mindering wordt gebracht. Denk bijvoorbeeld aan een bedrijf dat stapsgewijs in de richting van andere bedrijven of nabijgelegen woningen uitbreidt waardoor de onroerende zaken steeds een deel in waarde verminderen. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van een inbreidingslocatie waarbij op basis van particulier opdrachtgeverschap stapsgewijs vrijstaande woningen worden gebouwd die elk op zich bijdragen aan een vermindering van de waarde van een tegenover gelegen bestaande woning. In deze gevallen is het niet redelijk als het forfait herhaaldelijk wordt toegepast.

Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of het aan de anti-cumulatie toepassing geeft. Het ligt voor de hand dat het bevoegd gezag toepassing geeft aan deze bepaling als de na elkaar ingediende aanvragen om schadevergoeding betrekking hebben op met elkaar samenhangende activiteiten. Het bevoegd gezag kan daarover beleidsregels vaststellen. De vraag of het bevoegd gezag terecht de anti-cumulatie toepast, kan aan de rechter worden voorgelegd bij een beroep in het kader van een beslissing op een aanvraag om schadevergoeding.

Voor het afzonderlijk indienen van aanvragen om schadevergoeding en de bijbehorende mogelijkheid te vragen het forfait buiten toepassing te laten is alleen de verjaringstermijn van dat specifieke schadeveroorzakende besluit of de activiteit van belang. De termijn voor andere, eerdere besluiten of de activiteiten staat daar los van.

[68] Kamerstukken II, 2018-18, 34986, nr. 3, p. 245 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

8.3.3 Normaal maatschappelijk risico in andere gevallen

Het forfait in de Omgevingswet van 4% voor het normaal maatschappelijk risico is alleen van toepassing bij indirecte schade in de vorm van waardedaling. Bij alle andere vormen van schade bij rechtmatige overheidsdaad geldt de hoofdregel van de Awb onverkort: de schade moet uitgaan boven het normale maatschappelijke risico en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treffen.

"Het hangt af van de omstandigheden van het geval of de schade het normaal risico te boven gaat. Bij de beoordeling kunnen onder andere de aard van de schadeveroorzakende gebeurtenis, het bestaan van gerechtvaardigde verwachtingen, de ernst en omvang van de schade, de aard van het getroffen belang, de voorzienbaarheid van de handeling en de gevolgen daarvan voor de benadeelde, de eventuele voordelige positie waarin betrokkene als gevolg van overheidshandelen of -nalaten verkeerde en de mogelijkheid om het nadeel door te berekenen, een rol spelen. Daarbij is ook van belang of de benadeelde een particulier persoon dan wel een ondernemer of onderneming is. In het laatste geval spreekt men ook wel van het «normaal ondernemersrisico» of het «normaal bedrijfsrisico»."[69]

Dit betekent dat ook bij het vaststellen van bijvoorbeeld inkomensschade een gedeelte van de schade voor rekening van de aanvrager kan blijven door de werking van het égalitébeginsel. Op grond van het égalitébeginsel wordt bij inkomensschade door infrastructurele ingrepen in de praktijk bijvoorbeeld een korting of drempel toegepast.

8.4 Verrekening met voordelen ten gevolge van de schadeoorzaak

Als de rechtmatige overheidsdaad voor de benadeelde naast schade ook voordeel heeft opgeleverd wordt daarmee rekening gehouden.[70] Het voordeel kan met het nadeel worden verrekend. Een voorbeeld daarvan is de situatie waarbij een zusterfiliaal van de benadeelde onderneming een deel van de klap opvangt vanwege de overloop van klanten.[71]

Indien bepaalde besluiten nauw met elkaar zijn verweven, kan het door het ene besluit veroorzaakte voordeel worden betrokken bij de beoordeling van de door het andere besluit veroorzaakte schade. Een voorbeeld daarvan is de situatie dat bij de beoordeling van schade als gevolg van nadelige gevolgen van omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt betrokken dat deze besluiten zijn genomen vooruitlopend op een al in ontwikkeling zijnde wijziging van het omgevingsplan. En aan deze wijziging omgevingsplan aantoonbare voordelen verbonden zijn en deze wijziging ten tijde van het indienen van het schadeverzoek reeds in rechte onaantastbaar was.[72] Deze bepaling is ontleend aan artikel 6:100 van het Burgerlijk Wetboek.

8.5 Schadevergoeding in geld of anderszins

Artikel 4:126, lid 4, Awb bepaalt dat het bestuursorgaan de vorm van schadevergoeding mag kiezen. De schadevergoeding hoeft niet per se in de vorm van geld uitgekeerd te worden. Het kan eventueel ook in een andere vorm. Denkbaar is dat het nemen van een feitelijke maatregel effectiever is dan het verlenen van een schadevergoeding in geld. Te denken valt aan het aanbod voor een alternatieve bedrijfslocatie, het aanleggen van een parallelweg of herstel van de (door planwijziging vervallen)

[69] Kamerstukken II, 2010-11, 32621, nr. 3, p. 23 (memorie van toelichting Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten).
[70] Artikel 4:126 lid 3 Awb.
[71] ABRvS 1 juni 1987, AB 1988, 115 m.nt. P.C.E. van Wijmen en ABRvS 28 december 1995, AB 1996, 206 m.nt. FM.
[72] ABRvS 24 december 2003, JB 2004/83 m.nt. T. Lam en AB 2004, 433 m.nt. ARN.

bouwmogelijkheid.[73] Bij jurisprudentie over planschade is de voorkeur van degene die schade lijdt hierbij niet maatgevend geacht. Het bestuursorgaan mag bij het tegemoetkomen in de schade namelijk uitgaan van de wijze van compenseren die de laagste kosten met zich brengt.[74]

Wel is van belang dat de compensatie in natura niet afhankelijk wordt van een toekomstige onzekere gebeurtenis. In het besluit waarin tot een compensatie in natura wordt besloten, dient een einddatum te worden opgenomen waarvóór de compensatie in natura onherroepelijk dient te zijn geworden. Hierbij dient dan te worden toegezegd dat indien die datum niet wordt gehaald, alsnog zal worden overgegaan tot een tegemoetkoming in geld.

[73] Kamerstukken II, 2010/11, 32621, nr. 3, p. 26 (memorie van toelichting Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten).
[74] ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3767.

9 Praktijkvoorbeelden

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de praktijk aan de hand van vier voorbeelden. Eerst volgt een beschrijving van de situatie in de voorbeelden (zie paragraaf 9.2). Daarna wordt ingegaan op de werking van het stelsel van nadeelcompensatie onder de Omgevingswet en het verschil met planschade onder de Wro toegepast op de voorbeelden. Om de werking bij de voorbeelden te verduidelijken worden onderdelen van eerdere hoofdstukken soms weer herhaald, zodat niet de hele tijd heen en weer gebladerd hoeft te worden.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een onderzoek van Rho Adviseurs, dat een aantal experts heeft geraadpleegd over hun verwachtingen ten aanzien van de Omgevingswet. Daar wordt soms naar verwezen.

9.2 Beschrijving casus

Gebiedsontwikkeling in de wei
Het eerste voorbeeld betreft een woningbouwontwikkeling op enkele agrarische percelen aan de rand van bestaand stedelijk gebied. Om deze ontwikkeling mogelijk te maken wordt in het nieuwe planologische regime met een ruime woonbestemming gewerkt.

	Huidig	Toekomstig
Feitelijk	A. Agrarische gronden en opstallen	B. Verkaveling van 250 grondgebonden woningen in een groene erfstructuur
Planologisch	C. Agrarische bestemming en in de zuidwestelijke hoek van het perceel bouwmogelijkheden voor agrarische gebouwen	D. Ruime woonbestemming met maximaal 250 woningen



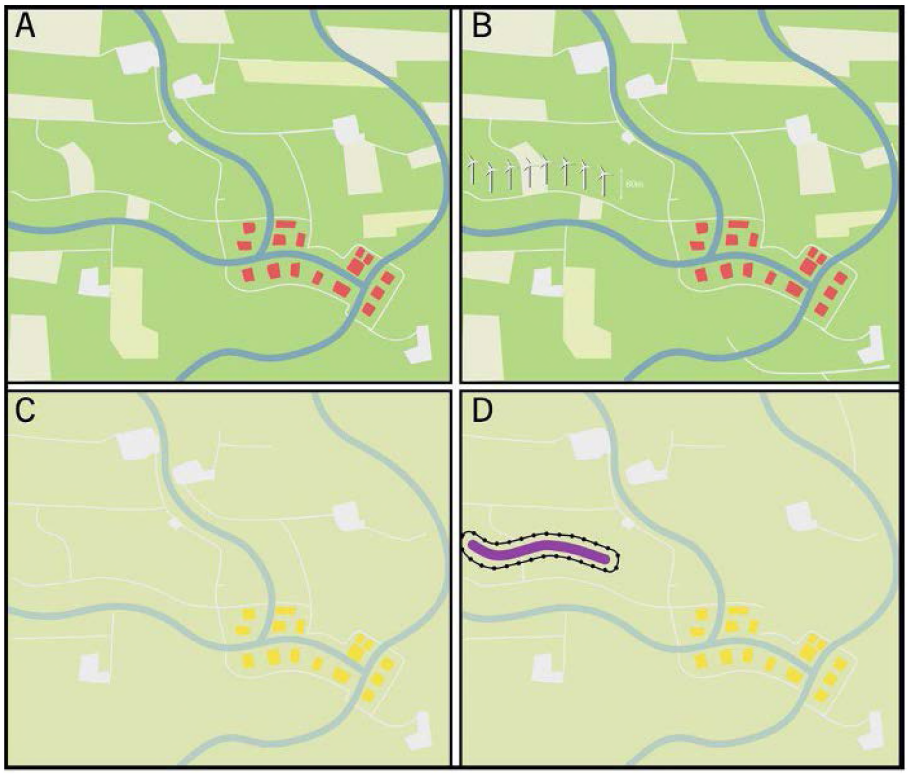
Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling
Het tweede voorbeeld betreft een herontwikkeling naar woningbouw midden in het centrum van een kern. Binnen het plangebied is enige tijd geleden al een kantoorgebouw gesloopt. Daarnaast maken een gedeelte van het winkelcentrum en een ander kantoorgebouw plaats voor drie woonblokken met in totaal 150 appartementen.

	Huidig	Toekomstig
Feitelijk	A. Gedeelte van winkelcentrum (zuid), inmiddels gesloopt kantoor-gebouw(midden), kantoorgebouw (oost)	B. 150 appartementen in drie woonblokken in het groen
Planologisch	C. Drie bouwvlakken voor kantoor- en centrumfuncties	D. 150 appartementen in drie woonblokken in het groen



Energieproject
Het derde voorbeeld omvat een energieproject parallel aan een rivier en op enige afstand van bestaand stedelijk gebied. Om deze ontwikkeling mogelijk te maken, wordt gewerkt met een flexibele vergunning, zodat de hoogte van de windturbines op een later moment kan worden bepaald.

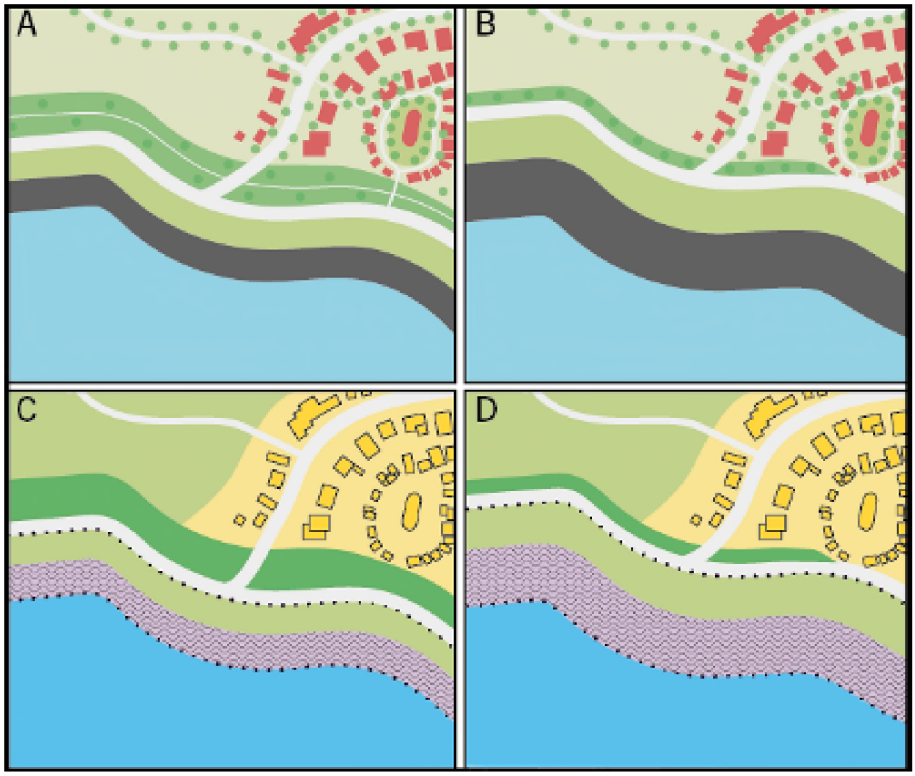
	Huidig	Toekomstig
Feitelijk	A. Onbebouwde agrarische gronden	B. 8 windturbines in een lijnopstelling met een hoogte van 80 meter
Planologisch	C. Agrarische bestemming zonder bouwmogelijkheden	D. 8 windturbines in een lijnopstelling met een maximale hoogte van 100 meter



Dijkversterkingsproject

Het vierde voorbeeld betreft een dijkversterkingsproject met diverse woningen en andere functies aan en langs de dijk. De uitvoering van het dijkversterkingsproject houdt in dat het profiel van de dijk breder wordt. Vandaar dat het nodig is om in de zone ter plaatse van die verbreding de daar geldende bouw- en gebruiksmogelijkheden grotendeels in te perken.

	Huidig	Toekomstig
Feitelijk	A. Ontsluitingsweg tussen de dijk aan de ene kant en diverse erven en voortuinen met ontsluitingen, parkeerverharding en enkele bijgebouwen aan de andere kant	B. Verbreding van de bestaande dijk en verplaatsing van de ontsluitingsweg, waardoor delen van erven en tuinen niet meer als zodanig gebruikt kunnen worden
Planologisch	C. Diverse bestemmingen ten behoeve van de ontsluitingsweg en de daaraan gelegen functies	D. Beperking van de bouw- en gebruiksmogelijkheden ter plaatse van de gronden die nodig zijn voor de verbreding van de dijk en verschoven ontsluitingsweg



9.3 Methodiek schade: algemeen

De algemene verschillen tussen het systeem van planschade op basis van de Wro en het systeem van nadeelcompensatie op basis van de Omgevingswet staan in de volgende tabel.

Tabel 9.1: verschillen planschade (Wro) en nadeelcompensatie (Omgevingswet) – algemeen

Algemeen	Planschade (Wro)	Nadeelcompensatie (Omgevingswet)
a) Nadeelcompensatie als kostensoort bij kostenverhaal	Alleen de tegemoetkoming	Vergoeding én "daarmee samenhangende kosten"
b) Vergelijkingsmethodiek & Taxatie	**Voor directe en indirecte schade:** de oude en nieuwe planologisch situatie, in beide gevallen uitgaande van een "maximale invulling" van planologische mogelijkheden	**Voor directe schade:** grotendeels vergelijkbaar met het systeem van planschade. **Voor indirecte schade:** de oude feitelijke situatie wordt vergeleken met hetgeen door een omgevingsvergunning mogelijk is gemaakt.

Ad a) Nadeelcompensatie als kostensoort bij kostenverhaal
In het Omgevingswet-systeem kunnen via de regels inzake kostenverhaal (hoofdstuk 13 van de Omgevingswet) in het omgevingsplan en een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, de vergoeding van het nadeel en 'de daarmee samenhangende kosten' op een initiatiefnemer worden verhaald. Door de mogelijkheid van verhaal van 'daarmee samenhangende kosten' kunnen er meer kosten worden verhaald dan dat op basis van het systeem van de Wro mogelijk is. Op basis van de Wro mogen in een exploitatieplan uitsluitend de kosten van een tegemoetkoming in planschade op een initiatiefnemer worden verhaald. Tot deze kosten behoren bijvoorbeeld niet de wettelijke rente en de deskundigenkosten.

Ad b) Vergelijkingsmethodiek en taxatie
De schade in de vorm van waardedaling bij indirecte schade zal zich richten op de feitelijke situatie. Het vaststellen van de omvang van de schade sluit hiermee aan op de wijzigingen die daadwerkelijk in de fysieke leefomgeving worden aangebracht. Onder de Wro werd deze schade vastgesteld aan de hand van een vergelijking tussen de maximale mogelijkheden van het oude en nieuwe regime.

Door enkele experts is geopperd om de "juridische situatie" in de beoordeling mee te nemen, bijvoorbeeld door verleende (en niet ingetrokken) vergunningen voor gesloopte bouwwerken in de beoordeling te betrekken. Dat is een logisch voorstel, maar de tekst van de memorie van toelichting bevat hiervoor geen directe aanknopingspunten. Wellicht zal de rechter het geheel van verleende vergunningen aanmerken als behorend tot de "feitelijke situatie". Ter zake zal jurisprudentie moeten worden afgewacht.

Een uitzondering op het "feitelijk vergelijken" is gemaakt voor projectbesluiten. Mogelijke schade als gevolg van het projectbesluit wordt vastgesteld aan de hand van een vergelijking tussen het regime dat geldt vóór het nemen van een projectbesluit. Bij waardevermindering van een onroerende zaak wordt de schade begroot aan de hand van een vergelijking van de juridisch maximaal toegestane situatie direct voor de inwerkingtreding van het projectbesluit met de maximale invulling van het projectbesluit direct na de inwerkingtreding. De vergelijking wordt dan wel toegesneden op het concrete project dat de schade veroorzaakt.

De taxatie

Tabel 9.2: aandachtspunten voor de taxatie

	Planschade (Wro)	Nadeelcompensatie (Omgevingswet)
a) Peildatum	Bestemmingsplan	Omgevingsvergunning / feitelijke realisatie
b) Basis	Planologische wijziging	Feitelijke wijziging
c) Planologische status	Basis voor taxatie	Basis voor taxatie
d) Illegale situaties	Niet in taxatie betrekken	Niet in taxatie betrekken (?)
e) Overgangsrecht	Niet in taxatie betrekken	Waarschijnlijk wel in taxatie betrekken, want het betreft de legale bestaande feitelijke situatie
f) Relatie met WOZ-waarde	Motiveringsplicht bij sterke afwijking, maar WOZ-waarde is niet maatgevend in verband met afwijkende vergelijkingssystematiek ("maximaal invullen planologie")	Grotere invloed WOZ-waarde vanwege feitelijke grondslag WOZ-taxatie, die overeenkomt met nieuwe vergelijkingssystematiek (vergelijken met oude feitelijke situatie)

Ad a) en b) Peildatum en basis
Door de veranderingen op het vlak van de schadeoorzaak voor indirecte schade, treedt er een verschuiving van de peildatum op van het bestemmingsplan naar de omgevingsvergunning of het feitelijk realiseren van de mogelijkheden uit het omgevingsplan. Uiteraard is de basis van de taxatie anders, vanwege de wijzigingen met betrekking tot de vergelijkingsmethodiek.

Ad c) Planologische status
De planologische status van het te taxeren object blijft onder de Omgevingswet de basis van de taxatie.

Ad d) Illegale situaties
Ten aanzien van illegale situaties bestaan uiteenlopende gedachten onder de experts over het wel of niet betrekken in de taxatie. In beginsel worden illegale bouwsels en illegaal gebruik weggedacht. In de taxatie onder het nieuwe systeem zou kunnen worden meegewogen in hoeverre het aannemelijk is dat een overheid handhavend gaat optreden tegen de illegale situatie en in welke mate een redelijk denkend en handelend koper die illegale situatie zou meewegen in zijn aankoopbeslissing.

GEBIEDSONTWIKKELING "IN DE WEI"

Wat betekent dit voor het voorbeeld over de gebiedsontwikkeling "in de wei"?
Op woonpercelen in de directe omgeving van de gebiedsontwikkeling "in de wei" kan hoogopgaande beplanting aanwezig zijn. Door de afschermende werking kan de ontwikkeling als minder nadelig worden beoordeeld. De verwachting is dat dit niet zomaar tot de feitelijke status van een object gerekend mag worden, ook gelet op eerdere jurisprudentie. Ten aanzien van bijvoorbeeld groen of bouwmogelijkheden op tussenliggende gronden (gronden tussen het te taxeren object en de schadeveroorzakende ontwikkeling) ligt het meer voor de hand om dit mee te nemen als feitelijke situatie in de beoordeling en taxatie.

Ad e) Overgangsrecht
Onder de Wro mocht het overgangsrecht op geen enkele wijze worden betrokken bij het bepalen van de omvang van de planschade in de vorm van vermogensschade. Alleen bij inkomensschade mocht het overgangsrecht in de beoordeling worden betrokken.

Het is onder de Omgevingswet goed denkbaar dat het overgangsrecht wel een rol gaat spelen bij het bepalen van de omvang van het nadeel. Er wordt dan met name aan situaties gedacht waar al langere tijd sprake is van een overgangsrechtelijke situatie en waar tevens geen concreet voornemen is uitgesproken om die situatie te beëindigen. De bestaande overgangsrechtelijke situatie in de omgeving is immers legaal en kan als onderdeel van de feitelijke situatie gezien worden bij de beoordeling van nadeelcompensatieverzoeken. Uiteraard moet uit jurisprudentie blijken hoe hiermee dient te worden omgegaan.

Een tweede aandachtspunt is dat in bestemmingsplannen, ingevolge artikel 3.2.1. Bro, de in het Bro voorgeschreven standaardregels over het overgangsrecht waren opgenomen. Het Omgevingsbesluit bevat juist géén standaardbepaling, waardoor ieder omgevingsplan een eigen bepaling voor het overgangsrecht kan krijgen. Daarin moet rekening worden gehouden met de consequenties die het omgevingsplan heeft ten aanzien van meer aspecten dan alleen de ruimtelijke aspecten. Dit zal vervolgens een uitwerking hebben voor de praktijk van nadeelcompensatie.

Ad f) Relatie met de WOZ-waarde
Over de rol van de WOZ-waarde bij de taxatie wordt door de experts verschillend gedacht. Het is duidelijk niet de bedoeling om een taxatie één-op-één te vervangen door de WOZ-waarde. De verwachting is dat de WOZ-waarde een grotere invloed zal hebben. In hoeverre de WOZ-waarde bruikbaar is bij een taxatie van de schade, is een punt van discussie. De indruk van de experts is dat het WOZ-waarderingssysteem de afgelopen jaren verbeterd is. Bovendien wordt er door allerlei partijen, onder wie de indiener van een aanvraag om tegemoetkoming in schade wel gekeken naar de WOZ-waarde van het object. Dat biedt aanleiding om, als er een taxatie wordt uitgevoerd, naar de WOZ-waarde te kijken en daaraan een groter belang te hechten.

Daarentegen zijn de effecten van geldende plannen vrijwel niet of helemaal niet opgenomen in de WOZ-waarde, of werpen deze wellicht juist de schaduw vooruit in de referentietransacties die worden gebruikt om tot een WOZ-waarde te komen. Bovendien neemt de WOZ-waarde het overgangsrecht en de illegale situaties wel mee in het systeem van waardebepaling, terwijl deze invloeden niet (volledig) worden meegenomen in een taxatie (afhankelijk van toekomstige jurisprudentie). Vanwege het modelmatige karakter van het WOZ-systeem is het lastig om deze nuanceringen en nog te maken keuzes op basis van te vormen jurisprudentie te laten landen in de waardering.

Verrekenen van planologische voordelen met planologische nadelen
Op basis van de Wro is het mogelijk om een planologisch nadeel (indirecte schade) van een bestemmingsplan te verevenen met een planologisch voordeel (directe schade) van datzelfde bestemmingsplan. Onder de Omgevingswet treedt het voordeel (directe extra gebruiks- en/of bouwmogelijkheden op het eigen perceel) op in het omgevingsplan, maar het indirecte nadeel zal ontstaan door een ander schadeveroorzakend besluit, namelijk de omgevingsvergunning. Het is de vraag of het dan nog mogelijk is om een planologisch voordeel met een planologisch nadeel uit een andere schadeveroorzakend besluit te verrekenen. De situatie wordt nog complexer indien de eigenaar van een perceel het voordeel, de extra gebruiks- en/of bouwmogelijkheden, heeft benut, waardoor de waarde van de onroerende zaak is gestegen en hij daarna een aanvraag om tegemoetkoming in indirect nadeel indient. Voor dit vraagstuk zal de ontwikkeling van nieuwe jurisprudentie nodig zijn.

9.4 Indirecte schade

Indirecte schade ontstaat door negatieve effecten voor het eigen perceel ten gevolge van wijzigingen van gebruiks- en/of bouwmogelijkheden op omliggende percelen of in de omgeving.

Tabel 9.3: verschillen planschade (Wro) en nadeelcompensatie (Omgevingswet) – indirecte schade

	Planschade (Wro)	Nadeelcompensatie (Omgevingswet)
a) Schadeoorzaak	Bestemmingsplannen en afwijkings-vergunningen	Omgevingsvergunningen
b) Normaal maatschappelijk risico	Bandbreedte 2%-5%	Forfait van 4%
c) Vergelijkingsmethodiek	Maximaal invullen oude en nieuwe regime	Vergelijking oude feitelijke situatie met maximale invulling omgevings-vergunning
d) Basis voor de taxatie	Planologie oud en nieuw	Richting marktwaarde
e) Actieve risicoaanvaarding	Situatie ten tijde van aankoop maatgevend	Géén voorzienbaarheid indien een woning is gekocht na vaststelling omgevingsplan

Ad a) Schadeoorzaak
Onder de Omgevingswet is wijziging van het omgevingsplan geen schadeoorzaak voor indirecte schade. Het schadeveroorzakende besluit is de omgevingsvergunning of het feitelijk uitvoeren van een activiteit. Daarmee wordt het moment dat een aanvraag om een tegemoetkoming in schade kan worden ingediend verschoven naar de verlening van een omgevingsvergunning, de melding of de daadwerkelijke realisatie.

Onder de Wro werden voor nieuwe ontwikkelingen meestal bestemmingsplannen in de vorm van een geheel nieuw bestemmingsplan, een postzegelplan of partiële herziening van het bestemmingsplan vastgesteld of een omgevingsvergunning verleend om af te wijken van het geldende planologische regime. Bestemmingsplannen en afwijkingsvergunningen waren onder het Wro-regime de belangrijkste schadeoorzaken voor indirecte schade. Dit betekende dat een aanvraag om tegemoetkoming in indirecte schade onder het systeem van de Wro kon worden ingediend nadat bijvoorbeeld het bestemmingsplan onherroepelijk was geworden. Voor die aanvraag was het niet van belang of de gebruiks- en bouwmogelijkheden uit dat bestemmingsplan daadwerkelijk zou worden benut.

GEBIEDSONTWIKKELING "IN DE WEI"

Wat betekent dit voor het voorbeeld over de gebiedsontwikkeling "in de wei"?
Op basis van de Wro is het mogelijk om direct na het onherroepelijk worden van het globale bestemmingsplan een aanvraag om vergoeding van de indirecte schade in te dienen.
Dit terwijl deze ruimere mogelijkheden wellicht nooit echt gaan worden gebruikt. Op basis van de Omgevingswet wordt de aanvraag ingediend na verlening van de omgevingsvergunning(en) voor het concrete initiatief. Daarmee wordt aangesloten bij de mate waarin gebruiks- en bouwmogelijkheden uit het omgevingsplan feitelijk benut worden. Hetzelfde geldt voor het begin van een nieuwe activiteit die vergunningvrij is.

Aanvullend hierop ligt het in het systeem van de Wro voor de hand om voor deze ontwikkeling één bestemmingsplan op te stellen. Binnen het systeem van de Omgevingswet is het echter goed denkbaar dat deze ontwikkeling in het omgevingsplan wordt toegestaan op basis van de 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' en vervolgens via meerdere omgevingsver-gunningen (een omgevingsvergunning per fase) daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Dit betekent dat voor een ontwikkeling in het systeem van de Wro vaak voor één schadeoorzaak een vergelijking en beoordeling kan worden gemaakt. Onder het systeem van de Omgevingswet gebeurt dit wellicht in opeenvolgende fases, doordat bij verlening van afzonderlijke omgevingsvergunningen, sprake is van afzonderlijke en zo mogelijk van opeenvolgende schadeoorzaken.

Schadeoorzaak bij vergunningvrije activiteit
Het is denkbaar dat een gebiedsontwikkeling gerealiseerd wordt op basis van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Die omgevingsvergunning is dan de eerste mogelijke schadeoorzaak. Vervolgens bevat het omgevingsplan ook mogelijkheden om het hoofdgebouw vergunningvrij uit te breiden met een vooraf bepaalde omvang. Het feitelijk realiseren van deze mogelijkheden zou dan een tweede mogelijke schadeoorzaak zijn.

Tijdens een sessie met experts is besproken dat het inderdaad goed mogelijk is dat er verschillende schadeoorzaken en schademomenten zijn. Bovendien is aangegeven dat in het Omgevingsbesluit is bepaald dat de gevolgen van bepaalde vormen van vergunningvrij bouwen tot het normaal maatschappelijk risico dienen te worden gerekend. Deze gevallen staan in het Besluit bouwwerken leefomgeving[75] en komen overeen met de huidige bijlage 2 van het Bor. Dat zijn dezelfde gevallen als waarvoor in het systeem van planschade eveneens geen tegemoetkoming in planschade kan worden toegekend. Opgemerkt is dat voor de gevallen in artikel 3 van bijlage 2 van het Bor nog een keuze moet worden gemaakt of deze in het omgevingsplan worden opgenomen. Deze gevallen staan niet in het Omgevingsbesluit.

Effecten van een gefaseerde gebiedsontwikkeling op schadeoorzaken
Bij een gefaseerde gebiedsontwikkeling kunnen verschillende omgevingsvergunningen elkaar opvolgen.
Mag de vergunde situatie worden gezien als onderdeel van de feitelijke situatie, zelfs als de vergunde situatie (nog) niet is gerealiseerd? Oftewel, mag er in de beoordeling van de meest recente omgevingsvergunning rekening worden gehouden met de effecten van de eerder verleende vergunningen? Tijdens de expertsessie is over een denklijn gesproken waarin inderdaad rekening mag worden gehouden met de vergunde situatie.

Vanuit de taxatie geredeneerd, wordt het best complex om bij een gefaseerde ontwikkeling, die per fase steeds dichter bij de te taxeren objecten komt, tot een goede inschatting te komen. Het resultaat van het taxeren van nadeel(compensatie) volgens een "kaasschaafmethode" kan in de praktijk tot onbillijkheden leiden voor objecten in de omgeving. Om dit te ondervangen heeft de wetgever erin voorzien, dat bij projecten als deze het bestuursorgaan er voor kan kiezen om bij opvolgende omgevingsvergunningen géén korting meer toe te passen wegens normaal maatschappelijk risico.

Verder speelt bij de gefaseerde gebiedsontwikkelingen nog dat de nieuwe eigenaren van de eerste fase in principe een verzoek om compensatie van geleden nadeel kunnen indienen voor daaropvolgende fases. Tijdens de expertsessie zijn praktijkervaringen en jurisprudentie (casus Westervoort) uitgewisseld over de mogelijkheden om dit via een privaatrechtelijke overeenkomst tussen ontwikkelaar en nieuwe eigenaars te ondervangen, bijvoorbeeld doordat de verkoopprijs is bepaald met inachtneming van de ontwikkeling van alle fases van de ontwikkeling.

Ad b) Normaal maatschappelijk risico
Het normaal maatschappelijk risico voor indirecte schade heeft binnen het systeem van planschade onder de Wro een bandbreedte. Die bandbreedte begint bij het wettelijk minimum van 2% en eindigt bij een maximum van 5% dat uit jurisprudentie volgt. Het systeem van nadeelcompensatie onder de Omgevingswet vervangt deze bandbreedte door een vast percentage van 4% voor het normaal maatschappelijk risico bij indirecte schade.

[75] Artikel 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving. Zie de bijlage bij deze handreiking.

Ad c) Vergelijkingsmethodiek
Om de omvang van eventuele indirecte schade te bepalen, dient de huidige situatie met de toekomstige situatie te worden vergeleken.

Onder de Omgevingswet gaat het om een vergelijking van de oude feitelijk aanwezige situatie voorafgaand aan de vergunningverlening (mits legaal) met de toekomstige situatie. Voor de toekomstige situatie is de omgevingsvergunning maatgevend. Die omgevingsvergunning kan meer gebruiks- of bouwmogelijkheden bevatten, dan dat er daadwerkelijk in de feitelijke toekomstige situatie benut worden. Daardoor blijft het maximaal invullen nog enigszins bestaan. Bij meldingen gaat het om de situatie direct voor en na de gemelde activiteit, en bij overige activiteiten, om het moment voor en na de start van de activiteit.

Op basis van de Wro werd voor die planvergelijking uitgegaan van een maximale invulling van het geldende en toekomstige planologische regime. Bij een maximale invulling wordt gekeken naar de maximale gebruiks- en bouwmogelijkheden van een planologisch regime. Daarvoor is het in principe niet relevant of die mogelijkheden uit deze regimes daadwerkelijk gerealiseerd zijn of gaan worden, met als nuancering dat hierop in de jurisprudentie wel enkele uitzonderingen zijn gemaakt.

De verwachting is dat met deze systeemwijziging, de analyse en beoordeling van het nadeel beter aansluiten op de beleving van een ontwikkeling door initiatiefnemer en omgeving.

GEBIEDSONTWIKKELING "IN DE WEI"

Wat betekent dit voor het voorbeeld over de gebiedsontwikkeling "in de wei"?
In dit soort situaties is het binnen het systeem van planschade onder de Wro vaak nodig om allerlei aannames te doen ten aanzien van de maximale planologische mogelijkheden. Voor de huidige situatie worden mestsilo's bij agrarische bedrijven dan zo dicht mogelijk bij de woningen in de omgeving gedacht, terwijl die mestsilo's in de feitelijke situatie op veel grotere afstand staan. Voor de toekomstige situatie wordt dan rekening gehouden met een zo ongunstig mogelijke ligging van de ontsluitingsweg van deze nieuwe wijk in het globale plan, terwijl in de feitelijke situatie juist is gezocht naar een locatie die zo min mogelijk nadeel voor de omgeving geeft.
In het systeem van de Omgevingswet is het zowel in de huidige als toekomstige situatie mogelijk om veel dichter bij de feitelijke situatie te blijven in de vergelijking en de beoordeling aan de hand van de schadefactoren.

ENERGIEPROJECT

Wat betekent dit voor het voorbeeld over het energieproject?
De vergelijkingen op basis van de Wro en de Omgevingswet geven voor dit voorbeeld hetzelfde resultaat. Op agrarische gronden zonder bebouwing/bouwmogelijkheden mogen in totaal acht windturbines gerealiseerd worden met een maximale hoogte van 100 meter, conform de vergunning. Dat de windturbines feitelijk 80 meter hoog worden, is zowel op basis van de Wro als de Omgevingswet niet relevant voor de vergelijking van de oude en toekomstige situatie. De maximale hoogte van 100 meter uit de vergunning is maatgevend. Daarmee resteert er een maximale invulling van de omgevingsvergunning ten opzichte van de feitelijke toekomstige situatie van 80 meter hoge windturbines.

BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

Wat betekent dit voor het voorbeeld over de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
Het voorbeeld van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is interessant vanwege het kantoorgebouw dat enige tijd geleden is gesloopt. Voor de planvergelijking op basis van de Wro is dit feit niet relevant. Voor de huidige situatie wordt immers gekeken naar de maximale bouwmogelijkheden uit het geldende plan (een gebouw van maximaal 8 meter hoog) en niet naar de feitelijke situatie. Op die locatie wordt een gebouw van 15 meter hoog gerealiseerd, waardoor het verschil in bouwhoogte 7 meter bedraagt.
Voor de planvergelijking op basis van de Omgevingswet is de sloop van het gebouw juist wel van belang, omdat het verschil in bouwhoogte dan 15 meter bedraagt in plaats van 7 meter. Dat zou betekenen dat voor deze casus sprake is van een groter nadeel op basis van het systeem van nadeelcompensatie onder de Omgevingswet dan op basis van het systeem van planschade onder de Wro het geval zou zijn.

Effect van de lucht in ruimtelijke plannen
Tijdens de expertsessie is een tendens beschreven van gemeenten die steeds minder "lucht" opnemen in bestemmingsplannen. In bestemmingsplannen worden gebruiks- en/of bouwmogelijkheden opgenomen die aansluiten bij de plannen van initiatiefnemers in het gebied. In de praktijk komt men steeds minder bestemmingsplannen tegen met een grote mate van flexibiliteit en daarmee een grote kans op theoretische planschade. Gesteld wordt dat daarmee het effect van een aantal veranderingen in het nieuwe systeem enigszins beperkt zal zijn. Daar staat tegenover dat de gedachte bij de Omgevingswet juist is om meer flexibele regelingen op te nemen en om uitnodigingsplanologie te faciliteren. De vraag is of die gedachte ook zal wordt vertaald in omgevingsplannen.

Aandachtspunt bij het onderwerp 'feitelijke situatie'
Het kan lastig zijn om de feitelijke situatie vast te stellen ten tijde van het schademoment als een aanvraag om tegemoetkoming in de schade enkele jaren later wordt ingediend

Feitelijke situatie in relatie tot sloop
Het systeem van planschade op basis van de Wro houdt rekening met de maximale invulling van de planologische bouwmogelijkheden op die locatie, dus inclusief het nog theoretisch bestaande maar gesloopte kantoorgebouw.
In het systeem van nadeelcompensatie onder de Omgevingswet wordt een leeg of braakliggend terrein aangemerkt als huidige situatie. Het vroegtijdig slopen van gebouwen, vooruitlopend op een nieuwe gebiedsontwikkeling, kan dus tot een groter nadeel in de beoordeling leiden. Dit kan ondervangen worden door de omgevingsvergunning voor het slopen te combineren met een omgevingsvergunning voor het bouwen. Dit kan qua timing lastig zijn als de bouwplannen nog onvoldoende zijn uitgewerkt.

Het normaal maatschappelijk risico wordt in beginsel per aanvraag toegepast. Bij een gebundelde aanvraag wordt die voor het geheel van de aanvragen toegepast. Daarnaast kan bij opeenvolgende aanvragen het bevoegd gezag besluiten het normaal maatschappelijk risico van vorige aanvragen daarbij mee te tellen.

GEBIEDSONTWIKKELING "IN DE WEI"

Wat betekent dit voor het voorbeeld over de gebiedsontwikkeling "in de wei"?
Bij een opeenvolging van omgevingsvergunningen voor de verschillende fases van de ontwikkeling, zou gesproken kunnen worden van het risico op een salamitactiek, zodat telkens het normaal maatschappelijk risico van 4% speelt. De Omgevingswet biedt het bestuursorgaan de bevoegdheid om te bepalen dat de verschillende omgevingsvergunningen als één regime worden beschouwd. Indien van die ruimte gebruik wordt gemaakt, dan vindt er slechts één keer een aftrek van het normaal maatschappelijk risico plaats. De Omgevingswet biedt deze bevoegdheid, maar het is geen verplichting.

Ad d) Basis voor de taxatie
De feitelijke situatie vormt de basis voor de taxatie van het nadeel onder de Omgevingswet. Daarmee schuift de waardebepaling meer op in de richting van het begrip marktwaarde. Het is echter te eenvoudig om deze wijze van taxeren gelijk te stellen aan de marktwaarde van een getroffen object, omdat een vastgesteld omgevingsplan wellicht al van invloed is op de waarde van de onroerende zaak (en als het ware haar schaduw vooruitwerpt). De taxateur moet dan in dit systeem de effecten van de planologie wegnemen uit de (markt)waarde van een object. Daarvoor is een andere methodiek nodig dan bij het systeem van planschade onder de Wro.

Voor een taxatie van planschade onder de Wro vormden de planologisch toegestane mogelijkheden de basis. Het ging zowel om de planologie van de schadeoorzaak (de wijzigingen van gebruiks- en/of bouwmogelijkheden) als om de planologische situatie van het getroffen object (de mogelijke aanvrager om een tegemoetkoming in planschade). De taxateur voegde in dit systeem de effecten van de planologie als het ware toe aan de (markt)waarde van een object.

In de komende jaren zal de Omgevingswetmethode verder vorm gaan krijgen. Tijdens de expertsessies zijn een aantal suggesties gedaan, zoals:
- De taxaties blijven koppelen aan de schadefactoren uit de beoordeling van het nadeel, zoals in het systeem van planschade wordt toegepast.
- Inschatten in hoeverre het waarde-effect van een 'redelijk denkend en handelend koper' dient te worden meegenomen in taxaties op basis van het systeem van nadeelcompensatie.
- Bij de taxaties gebruik maken van referenties die zowel binnen als buiten het werkingsgebied van het omgevingsplan liggen, zodat het effect van de planologie op de vastgoedwaarde er enigszins uitgefilterd kan worden, maar wel een eventuele invloed van de activiteit te zien zou kunnen zijn.
- Verkennen of de meerjarige ontwikkeling van de WOZ-waarde in de periode voor en na de vaststelling van het omgevingsplan bruikbare inzichten biedt voor de taxatie.

GEBIEDSONTWIKKELING "IN DE WEI"

Wat betekent dit voor het voorbeeld over de gebiedsontwikkeling "in de wei"?
Voor woningen in de directe omgeving van de gebiedsontwikkeling "in de wei" wordt een beoordeling opgesteld van de eventuele schade. Voor die beoordeling wordt gekeken naar enkele schadefactoren, zoals een vermindering van het uitzicht, schaduwhinder, privacy vermindering, geluid- en/of lichthinder, et cetera. Vervolgens wordt de vastgoedwaarde van de woningen op twee momenten bepaald: voor en na het schademoment. Op basis van het systeem van planschade onder de Wro, is het relatief eenvoudig om een taxatie van de vastgoedwaarde vóór het schademoment te maken, omdat het geldende planologische regime en de staat van het object bekend zijn, zowel van het te taxeren object als van de referenties.

Op basis van het systeem van nadeelcompensatie onder de Omgevingswet kan de taxatie juist lastiger zijn, vooral naarmate er meer tijd verstrijkt tussen het vaststellen van het omgevingsplan en het verlenen van de omgevingsvergunning. Het omgevingsplan heeft dan mogelijk al een uitwerking gehad op de vastgoedwaarde van referentieobjecten. De taxatie van de vastgoedwaarde ná het schademoment is onder de Omgevingswet eenvoudiger om te maken, dan onder de Wro, omdat die waarde juist meer overeenkomt met de huidige (markt) waarde.

Ad e) Actieve risicoaanvaarding
In het systeem van planschade onder de Wro was de situatie ten tijde van de aankoop van een object maatgevend. Wat kon de koper op dat moment verwachten? Indien de toekomstige planologische situatie vergelijkbaar was of minder schadeveroorzakend dan die verwachting ten tijde van de aankoop, dan kon de koper voorzienbaarheid worden tegengeworpen. Dit gaat voor woningen veranderen in het systeem van nadeelcompensatie onder de Omgevingswet, mede om de effecten van eventuele schaduwschade te beperken. Die verandering houdt in dat de koper van een woning onder voorwaarden na de vaststelling van het omgevingsplan geen voorzienbaarheid meer krijgt tegengeworpen. Voor bedrijfsopstallen geldt dit niet en evenmin voor inkomensschade.

10 Preventie van schade

10.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is voor vier verschillende situaties beoordeeld of sprake is van schade voor de omgeving van een gebiedsontwikkeling. Die situaties komen tot stand op basis van allerlei keuzes die door diverse betrokken partijen gedurende het proces van gebiedsontwikkeling worden gemaakt. Het zal zeker niet in elke situatie mogelijk zijn om (alle) schade voor de omgeving rondom een gebiedsontwikkeling te voorkomen. Toch zijn er zeker kansen om zodanige keuzes te maken, dat schade voor de omgeving gedeeltelijk of geheel voorkomen wordt.

Het voorkomen van schade is in het belang van omwonenden en vastgoedeigenaren in de directe omgeving van een (gebieds)ontwikkeling en ook voor de initiatiefnemer van de (gebieds)ontwikkeling en/of de betrokken overheid. Dat over schadepreventie wordt nagedacht, sluit aan bij een van de speerpunten van de Omgevingswet: de brede participatie bij de start van een ontwikkeling. Met een brede participatie wordt bedoeld dat, ten opzichte van het huidige systeem, er meer interactie is met de omgeving en dat er met die interactie gezocht wordt naar kansen om de uitgangspunten voor de gebiedsontwikkeling (waar mogelijk) te verbeteren zodat minder schade en meer draagvlak ontstaat.

In dit hoofdstuk zijn praktijkinzichten verzameld over de mogelijkheden om schade te voorkomen. Die praktijkinzichten kunnen worden ingedeeld in twee categorieën: het voorkomen van schade door de omgevingsdialoog (participatie) en door keuzes in de planvorming.

10.2 Voorkomen van schade met een omgevingsdialoog

Participatiebeleid
Gemeenten moeten, in ieder geval over wijzigingen van het omgevingsplan, participatiebeleid opstellen.[76] In dit participatiebeleid wordt aangegeven hoe bijvoorbeeld een gemeente bij eigen plannen en projecten het participatieproces wil inrichten en welke vorm en niveau van participatie worden geambieerd[77].
Dit participatiebeleid bindt alleen de gemeente zelf, maar kan ook behulpzaam zijn voor private initiatiefnemers die een gebiedsontwikkeling aan het voorbereiden zijn. Via het participatiebeleid geeft een faciliterende overheid vrijblijvend spelregels mee. Dit hoofdstuk richt zich vooral op participatie bij omgevingsplannen, maar is ook relevant is voor andere instrumenten zoals de waterschapsverordening, omgevingsverordening en projectbesluit.
Zie: https://iplo.nl/participatieomgevingswet/participatie-instrumenten/

Vroeg in het proces
Het advies is om vroeg in het proces van een gebiedsontwikkeling al in contact te staan met de omgeving en proactief kansen en zorgen en specifiek ook wensen op te halen. Hierdoor worden eventuele bezwaren en oplossingsrichtingen duidelijk en is er nog voldoende flexibiliteit in de plannen om (indien mogelijk) aanpassingen te doen. Dit kan een zekere inspanning van het betrokken projectteam vragen, omdat de plannen voor een ontwikkeling in deze fase nog niet echt spelen voor omwonenden en stakeholders. Dat kan worden ondervangen door bij omwonenden en stakeholders te toetsen op welk moment zij in het proces betrokken willen worden. De ervaring is dat hiermee omvangrijkere en meer complexe werkzaamheden in een later stadium worden voorkomen. Ook kunnen veronderstelde knelpunten worden getoetst of die daadwerkelijk door stakeholders worden ervaren. Het is nuttig veronderstellingen te toetsen om te weten welke planonderdelen daadwerkelijk later in de procedure een rol zullen spelen.

[76] Artikel 10.2 lid 1 Omgevingsbesluit.
[77] Door de VNG is de handreiking 'Aan de slag met participatie' (25 mei 2021) gepubliceerd. Deze handreiking gaat over de inrichting van het participatiebeleid.

De voorbereiding
De basis voor een goede omgevingsdialoog wordt gelegd tijdens de voorbereiding. Tijdens die voorbereiding is het van belang dat participatieadviseurs/omgevingsmanagers deel uitmaken van het projectteam om te zorgen dat de belangen van omwonenden en andere belanghebbenden integraal deel uitmaken van de agenda en het proces. Het is belangrijk om in deze fase in beeld te krijgen wat de mogelijke impact van een plan is op de omgeving en stakeholders. Dit beeld wordt vervolgens bij de omwonenden/stakeholders getoetst en bijgesteld gedurende de omgevingsdialoog.
Als voorbereiding op de eerste contactmomenten met de omgeving wordt er in het projectteam besproken over gemeenschappelijke definities voor belangrijke begrippen (zoals transparantie) en op welke manier input vanuit de omgevingsdialoog wordt meegenomen in de plannen voor het project. Het is namelijk schadelijk voor een omgevingsdialoog om allerlei input op te halen, zonder dat daarmee iets wordt gedaan. Belangrijk is ook te kijken naar overeenkomsten in de belangen van de verschillende partijen.

Het speelveld
Uit de voorbereiding van de omgevingsdialoog volgt het speelveld voor de participatie. Met een speelveld wordt bedoeld dat aan deelnemers aan de omgevingsdialoog enkele kaders worden meegegeven: welke onderdelen van een plan voor een gebiedsontwikkeling staan vast en over welke onderdelen kan input worden gegeven? Door hierover helder aan de voorkant te communiceren, wordt bereikt dat burgers hun inbreng zo veel mogelijk terugzien in de uiteindelijke plannen en zich gehoord voelen. Daarbij wordt er vanuit de praktijk opgemerkt dat rekening moet worden gehouden met blijvende tegenstanders van een gebiedsontwikkeling.

GEBIEDSONTWIKKELING "IN DE WEI"

Wat betekent dit voor de gebiedsontwikkeling "in de wei"?
Rondom de gebiedsontwikkeling 'in de wei' worden bijvoorbeeld enkele randen opengelaten. Een klankbordgroep met omwonenden denkt mee over de inrichting van deze randen. Dat thema of planonderdeel is dan onderdeel van het speelveld.

De rol van de deelnemer
De vorm van participatie bepaalt mede de rol van de deelnemende burgers, bedrijven en andere belangstellenden. Wordt een participant geïnformeerd, geraadpleegd of actiever betrokken in het proces? Het is mogelijk om deelnemers of een vertegenwoordiging van hen actief te betrekken bij het projectteam, bijvoorbeeld in de vorm van een klankbordgroep. Een andere mogelijkheid is om participanten ook onderzoeksvragen te laten formuleren en/of mee te laten beslissen in de keuze voor een onderzoeksbureau. Door deelnemers deze actievere rol te geven, kunnen zij meedenken en toetsen gedurende de planvorming. Hierdoor ontstaan er korte lijnen tussen de verschillende betrokken partijen, blijft er in het hele proces aandacht voor de belangen van de deelnemers vanuit de klankbordgroep en ontstaat meer betrokkenheid bij de planvorming en planuitwerking.

De rol van de initiatiefnemer
Het bevoegd gezag is en blijft verantwoordelijk voor de participatie bij de voorbereiding van een omgevingsvisie of omgevingsplan. De initiatiefnemer is en blijft verantwoordelijk voor de participatie bij zijn/haar omgevingsvergunning. De gemeente (of een ander bevoegd gezag) en de initiatiefnemer kunnen in een intentieovereenkomst of een andersoortige overeenkomst, aanvullende afspraken maken over de rollen met betrekking tot (de uitvoering) van participatie of de omgevingsdialoog. De verdeling van die rollen vergt maatwerk per project.

BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

Wat betekent dit voor de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
De initiatiefnemer van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling heeft op basis van de overeenkomst met de gemeente een inspanningsverplichting om de participatieresultaten (de opgehaalde belangen) en kansen uit de omgevingsdialoog zo goed mogelijk te verwerken of gemotiveerd te weerleggen in het ontwerp van de plannen.

De rol van de taxateur
Het valt te overwegen om bij de omgevingsdialoog een taxateur (of in ieder geval taxatie-expertise) te betrekken. De expertise van de taxateur kan worden ingezet om vroeg in het proces voor alle betrokkenen inzichtelijk te maken of een ontwikkeling voordeel brengt of nadeel veroorzaakt voor eigenaren van omliggende objecten. Mocht het om nadeel gaan, dan kan een taxateur ook een rol spelen in het meedenken over en toetsen van oplossingsrichtingen om schade te voorkomen. Een taxateur kan als het ware makelaar worden in oplossingen en verbeteringen van een initiatief.

Informeren over de mogelijkheden en beperkingen van nadeelcompensatie
Tijdens de omgevingsdialoog kan de omgeving proactief geïnformeerd worden over de mogelijkheden om een tegemoetkoming vanwege nadeelcompensatie aan te vragen. De ervaring leert dat er vanuit de omgeving van een project vaak vragen over dit thema zijn en dus onzekerheid. In het kader van het verwachtingenmanagement is het verstandig om ook de eventuele beperkingen in het systeem van nadeelcompensatie te schetsen. Het systeem van nadeelcompensatie kan uiteindelijk fungeren als vangnet voor die situaties, waarin het niet is gelukt om schade te voorkomen. Dat kan ook een te rechtvaardigen of aanvaardbare situatie zijn.

Aanpassen van plannen en ontwerpen naar aanleiding van de omgevingsdialoog
Op basis van het speelveld en de rol van de initiatiefnemer zit er ruimte in de plannen en ontwerpen voor een ontwikkeling. Dat is ruimte om de plannen op onderdelen aan te passen naar aanleiding van de omgevingsdialoog. Tijdens de omgevingsdialoog wordt duidelijk welke impact een plan heeft op de omgeving en welke mogelijkheden er zijn om deze impact eventueel te verkleinen.

Vervolgens wordt er een integrale afweging gemaakt op basis van de uitkomsten van de omgevingsdialoog en de andere belangen bij het project. Een aanpassing van de plannen kan hiervan een uitkomst zijn. Eventueel kunnen deze aanpassingen, in de vorm van ruimtelijk relevante regels, worden meegegeven als voorschrift voor een concreet initiatief. Daardoor gaat een omgevingsdialoog verder dan alleen draagvlak creëren en biedt de omgevingsdialoog kansen om schade voor de omgeving (gedeeltelijk) te voorkomen door bepaalde aanpassingen in de plannen te verwerken. Dat vraagt om een constructieve houding van de betrokkenen bij de omgevingsdialoog en om durf om plannen aan te passen en daardoor beter te maken.

Compensatie van nadeel in natura
In aanvulling op het voorkomen van nadeel door het aanpassen van plannen, is er ook een mogelijkheid om eventueel nadeel te compenseren in natura. Er worden dan aanvullend op of geïntegreerd in de plannen maatregelen genomen om het nadeel niet in geld, maar op een andere wijze te compenseren. De nadeelcompensatie kan bijvoorbeeld gelijktijdig met een grondverwerving worden vergoed, bij projecten waar ook gronden van omwonenden nodig zijn voor de uitvoering van een plan. Met zo'n aanpak kunnen mogelijk latere procedures over nadeelcompensatie voorkomen worden.

Tijdens de uitvoering van een project
Het voortzetten van de omgevingsdialoog tijdens de uitvoering van een project kan helpen bij het voorkomen van schade. Een aanspreekpunt voor de omgeving, in de vorm van een omgevingsmanager, helpt om schade tijdens de uitvoering zoveel mogelijk te voorkomen. Ook kunnen de aandachtspunten uit de omgevingsdialoog worden meegegeven aan de uitvoerder van de

werkzaamheden, waarbij de uitvoerder de vrijheid heeft aan de uitgangspunten de beste invulling te geven.

DIJKVERSTERKINGSPROJECT

Wat betekent dit voor het dijkversterkingsproject?
De uitvoering van een project wordt via diverse media met de omgeving aangekondigd. De omgevingsmanagers zijn tijdens de uitvoering van het project aanwezig en zijn bereikbaar voor als er tijdens de uitvoering van het project knelpunten optreden. Zo kan een omgevingsmanager worden ingeschakeld om ontsluitingsproblemen zo snel mogelijk op te lossen. Verder maakt Rijkswaterstaat met aannemers contractuele afspraken, waarin wordt vastgelegd dat hinder voor de omgeving zoveel mogelijk wordt voorkomen tijdens de uitvoering van het project. Het effect voor de eventuele nadeelcompensatie kan zijn dat de uiteindelijke omvang hiervan wordt gereduceerd.

10.3 Voorkomen van schade met de planvorming

Beleidsvorming en voorzienbaarheid
Gemeenten en andere overheden kunnen nieuwe ontwikkelingen aankondigen in openbare beleidsstukken. Denk bijvoorbeeld aan de publicatie van principebesluiten om aan een ontwikkeling mee te werken of aan een schets van te verwachten ontwikkelingen of beoogde ontwikkellocaties in de omgevingsvisie of een programma. Met deze aankondigingen kan al gestart worden voordat de plannen voor een specifieke ontwikkeling in detail zijn uitgewerkt.

Borgen van afspraken uit de omgevingsdialoog
In een omgevingsplan of met een omgevingsvergunning kunnen de afspraken, die tijdens de omgevingsdialoog zijn gemaakt, worden geborgd. Hierdoor worden gemeente en initiatiefnemer(s) gebonden aan de toezeggingen die aan de omgeving zijn gedaan. Daarbij moet worden nagegaan of borging in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor bepaalde thema's de meest optimale route is. Voor uitvoeringsaspecten kan ook gedacht worden aan afspraken met bijvoorbeeld een aannemer.

GEBIEDSONTWIKKELING "IN DE WEI"

Wat betekent dit voor de gebiedsontwikkeling "in de wei"?
Met de omwonenden is tijdens de omgevingsdialoog afgesproken dat er tussen de gebiedsontwikkeling en de bestaande woningen een brede groenstrook wordt aangelegd. Deze toezegging wordt meegenomen in de afspraken tussen gemeente en initiatiefnemer via een voorwaardelijke verplichting in een omgevingsvergunning of in een omgevingsplan of een afspraak in een anterieure overeenkomst. Qua fasering kunnen hierover ook afspraken worden gemaakt, zoals het aanleggen van de groenstrook alvorens gestart wordt met de gebiedsontwikkeling zelf.

De bouw- en gebruiksmogelijkheden in het omgevingsplan
Het omgevingsplan is geen schadeoorzaak voor indirecte schade meer, maar bepaalt wel het speelveld voor de bouw- en gebruiksmogelijkheden. Door te kiezen voor meer of minder flexibiliteit in die regels of voor meer of minder fysieke afstand tussen verschillende functies, heeft een gemeente invloed op de schade die mogelijkerwijs kan ontstaan. In de fase van het opstellen van de wijziging van het omgevingsplan kunnen de risico's op nadeelcompensatie worden verkend met een analyse van de regels, gebiedstypen en andere relevante aspecten. Een dergelijke analyse

kan de gemeente richting geven in het opnemen van een meer of minder flexibele regeling in het omgevingsplan. Deze analyse kan als afzonderlijk hoofdstuk in het omgevingsplan worden opgenomen of in een bijlage. Tevens kan de analyse ook aan partijen inzicht bieden in de activiteiten die passen binnen het normaal maatschappelijk risico en in maatregelen die het eventuele nadeel kunnen beperken.

GEBIEDSONTWIKKELING "IN DE WEI"

Wat betekent dit voor de gebiedsontwikkeling "in de wei"?
Bij een gebiedsontwikkeling op een uitleglocatie is het bijvoorbeeld mogelijk om de vlakken met bouwmogelijkheden voor (hoofd)gebouwen op enige afstanden van de perceelgrenzen te positioneren. Ook kan gedacht worden aan het opnemen van een groene zone langs de randen van een nieuwe gebiedsontwikkeling, zodat er een zekere afstand en inpassingen ten opzichte van de omgeving wordt geborgd in het omgevingsplan.

In de ontwerpfase van bijvoorbeeld een nieuw gebouw zijn dan nog keuzes te maken (zie de vorige paragraaf). Bovendien biedt de drempel van normaal maatschappelijk risico van 4% voor indirecte schade in de vorm van waardedaling enige ruimte voor flexibiliteit.

Nader afwegingsmoment
Bij organische ontwikkelingen kan een locatie zich op basis van verschillende scenario's gaan ontwikkelen. In een omgevingsplan kan één scenario worden uitgewerkt met directe bouw- en gebruiksmogelijkheden. Alternatieve scenario's kunnen worden toegevoegd met een nader afwegingsmoment. Het is een mogelijkheid om met een omgevingsvergunning andere gebruiksmogelijkheden of extra bouwmogelijkheden toe te staan. Bij dat nader afwegingsmoment kan vervolgens aan diverse specifieke schadefactoren worden getoetst.

Regels stellen voor specifieke schadefactoren
In het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld ten aanzien van enkele specifieke schadefactoren. Een goed voorbeeld is geluidhinder. Voor geluid bij aan huis gebonden beroepen kunnen in het omgevingsplan regels worden opgenomen, die in het bestemmingsplan niet mogelijk zijn. Dit is een mogelijkheid om nadeel aan de voorkant te beperken via de planvorming. Ook kunnen regels ten aanzien van specifieke schadefactoren worden gekoppeld aan een nader afwegingsmoment op basis van het omgevingsplan.

BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

Wat betekent dit voor de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
Bij de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling worden enkele gebouwen gesloopt en vervangen met nieuwbouw met een groter bouwvolume. Het omgevingsplan gaat uit van een bouwhoogte tussen de 15 en 25 meter. Bij de omgevingsvergunningaanvraag moet worden aangetoond dat met de gekozen bouwhoogte geen onevenredige inbreuk wordt gedaan op de bezonning van andere gebouwen of de privacy van omwonenden. Rekening houdend met deze en andere schadefactoren kan de daadwerkelijke bouwhoogte dan binnen de bandbreedte worden gekozen en onderbouwd.

Normale maatschappelijke ontwikkeling
Het normaal maatschappelijk risico voor indirecte schade in de vorm van waardedaling bedraagt onder de Omgevingswet standaard 4%. Dit forfait geeft ruimte aan normale maatschappelijke ontwikkelingen: ontwikkelingen die in de lijn der verwachting liggen en die geen effecten hebben die het maatschappelijke risico van een eigenaar van een object overstijgen. Dit betekent dat voor

normale maatschappelijke ontwikkelingen, die een schade van maximaal 4% kunnen veroorzaken, flexibelere regels kunnen worden opgenomen in een omgevingsplan of dat deze wellicht vergunningvrij gerealiseerd mogen worden. Het is een overweging om in het voortraject van het opstellen van het omgevingsplan te verkennen welke ontwikkelingen aangemerkt kunnen worden als een normale maatschappelijke ontwikkeling. Dit kan bijvoorbeeld worden onderzocht met enkele proeftaxaties, die rekening houden met de lokale omstandigheden en marktontwikkelingen.

Eén keer het forfait toepassen bij samenhangende schadeoorzaken
Verder kan op voorhand worden aangegeven welke schadeoorzaken (bijvoorbeeld diverse omgevingsvergunningen voor één project) worden beschouwd als één ontwikkeling, waarvoor bij eventuele aanvragen om tegemoetkoming in het nadeel slechts één keer het forfait van 4% wordt toegepast.

Ontwerpen met oog voor de omgeving
Keuzes in de ontwerpfase van een nieuw gebouw worden uiteindelijk in een omgevingsvergunning doorvertaald en kunnen mogelijk schade veroorzaken. Als direct betrokken partijen (gemeente en initiatiefnemer) aansturen op een ontwerp met oog voor de omgeving, wordt de relatie tussen die keuzes en de effecten voor de omgeving duidelijker. Zodoende zijn bewuste(re) ontwerpkeuzes mogelijk die het effect op de omgeving meewegen.

BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

Wat betekent dit voor de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
Bij de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling worden enkele gebouwen gesloopt en vervangen door nieuwbouw met een groter bouwvolume. Het 'ontwerpen met oog voor de omgeving' houdt in dat goed gekeken wordt naar de afstand tussen dit nieuwe bouwvolume en de omgeving. Indien mogelijk worden er ontwerpkeuzes gemaakt die voor minder schade zorgen in de omgeving, zoals een grotere afstand tot omliggende woningen, een verlaging of differentiatie in hoogte van het bouwvolume waardoor minder schaduwhinder optreedt of een locatiekeuze voor een ontsluiting waardoor minder licht- en geluidhinder ontstaat.

Mogelijkheden voor tijdelijk beheer
Door de verschillen in de vergelijkingsmethodiek tussen het systeem van planschade op basis van de Wro en het systeem van nadeelcompensatie op basis van de Omgevingswet kan het zijn dat bijvoorbeeld de sloop van leegstaande bebouwing wordt uitgesteld door een initiatiefnemer. Voor een initiatiefnemer is dit gunstig om de omvang van eventuele nadeelcompensatie te beperken, maar dit kan door verpaupering veel overlast geven voor de omgeving. Wellicht kan een invulling met tijdelijk beheer en/of tijdelijke functies de overlast voor de omgeving beperken. Via flexibiliteit in het omgevingsplan of een tijdelijke vergunning kan de gemeente mogelijkheden voor tijdelijk beheer creëren.

BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

Wat betekent dit voor de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
De initiatiefnemer voor de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kan overwegen om de sloop van de bestaande bebouwing uit te stellen tot aan het moment dat de omgevingsvergunning voor het bouwen van de nieuwe gebouwen wordt verleend. Hierbij treedt het risico van verpaupering van de bebouwing en openbare ruimte op in de periode tussen leegstand en herontwikkeling. Om overlast voor de omgeving zoveel mogelijk tegen te gaan, kan mogelijk gewerkt worden met een tijdelijke invulling van de bebouwing.

Gecombineerde omgevingsvergunning voor slopen en bouwen
De experts zien een risico van extra nadeelcompensatie voor situaties waarin eerst wordt gesloopt en daarna een omgevingsvergunning voor bouwen wordt aangevraagd. Ten tijde van de omgevingsvergunningaanvraag is de bestaande bebouwing gesloopt en mag die waarschijnlijk niet meer worden betrokken bij de feitelijke situatie in de vergelijking. Dat zou kunnen worden ondervangen door de activiteiten slopen en bouwen in één omgevingsvergunning op te nemen. De praktijk en de jurisprudentie zullen leren, hoe deze situatie kan worden aangepakt.

Overeenkomst over nadeelcompensatie
Tussen een gemeente (of andere overheid) en een initiatiefnemer worden onder het systeem van de Wro planschade(verhaal)overeenkomsten gesloten. Deze overeenkomsten borgen dat, als de gemeente een vergoeding voor tegemoetkoming in planschade aan een aanvrager uitkeert, de initiatiefnemer het bedrag vergoedt aan de gemeente. Via die overeenkomst komt het risico op tegemoetkomingen in planschade voor rekening van de initiatiefnemer. Onder de Omgevingswet blijft het sluiten van dergelijke overeenkomsten mogelijk.[78]

[78] Artikel 13.3c Omgevingswet en voor overeenkomsten over kostenverhaal artikel 13.13 lid 1 Omgevingswet.

11 Indiening verzoek schadevergoeding

11.1 Algemeen

Onder de Omgevingswet is schadevergoeding pas mogelijk als duidelijk is welke gevolgen een besluit of activiteit voor de fysieke leefomgeving heeft. Op dat moment kan worden beoordeeld of het gebruik van de mogelijkheden van een omgevingsplan of een ander instrument uit de wet tot schade leidt en, zo ja, wat de omvang van de schade is. Schade kan pas geclaimd worden als die zich daadwerkelijk voordoet. Dat is een verschil met de planschade onder de Wro, waar in sommige gevallen al een aanvraag mogelijk was op een moment dat de schade nog theoretisch was.
De aanvraag voor indirecte schade kan pas worden ingediend, als duidelijk is van welke mogelijkheden gebruik wordt gemaakt die een omgevingsplan, (omgevings)verordening, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling biedt.

Bij directe schade kan de aanvraag meteen worden ingediend na het schadeveroorzakende besluit, omdat die zich dan al kan voordoen.

11.2 Moment van indiening aanvraag

Hoofdregel
De hoofdregel in de Awb is dat een benadeelde een aanvraag kan doen als de schade zich voordoet.[79] Als de schade veroorzaakt wordt door een besluit, hoeft dat op het moment van de aanvraag nog niet onherroepelijk te zijn. Bij bijvoorbeeld een wijziging van het omgevingsplan, de waterschapsverordening, een projectbesluit of een omgevingsvergunning kan de aanvraag om schadevergoeding worden ingediend vanaf de inwerkingtreding van dat besluit of de vergunning.

De Omgevingswet kent echter een aantal afwijkingen van de hoofdregel.

Moment van indiening bij een omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening
Bij directe schade kan een benadeelde direct na inwerkingtreding van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening een aanvraag indienen.

Als een omgevingsvergunning nodig is op grond van het plan of de verordening geldt dat plan of die verordening niet als schadeoorzaak.[80] Dus kan ook geen aanvraag worden ingediend op die grondslag.
Bij een toegelaten meldingsplichtige activiteit of een toegelaten vergunningvrije activiteit verschuift eveneens het moment van aanvraag. Zie hierna.

Moment van indiening bij een omgevingsvergunning
Als een omgevingsvergunning de schadeoorzaak is, kan een benadeelde na inwerkingtreding van de vergunning een aanvraag indienen.[81] Dat geldt zowel bij directe als bij indirecte schade.

Moment van indiening bij een melding of informatieverplichting
Voor directe schade geldt de hoofdregel uit de Awb. De benadeelde kan de aanvraag indienen op het moment dat de schadeoorzaak bekend is en schade heeft veroorzaakt.

Voor een melding of informatieverplichting op grond van de Omgevingswet bevat de Omgevingswet een bijzondere regeling voor indirecte schade.[82] Als:
a. de schadeoorzaak een regel in een omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is,

[79] Dat volgt uit de artikelen 4:126, 4:127 en 4:131 Awb.
[80] Artikel 15.1 lid 2 Omgevingswet.
[81] Dat volgt uit de artikelen 4:126, 4:127 en 4:131 Awb.
[82] Artikel 15.4 lid 1 aanhef en onder a Omgevingswet.

b. er geen omgevingsvergunning nodig is voor het uitvoeren van de activiteit die schade veroorzaakt,
c. degene die de activiteit gaat verrichten aan het bevoegd gezag informatie over die activiteit heeft verstrekt,
d. het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van die informatie volgens de regels die daarvoor gelden, en
e. het gaat om indirecte schade

kan de aanvraag om schadevergoeding worden gedaan vanaf de kennisgeving van de informatie.

Dit moment geldt voor een aanvraag om vergoeding van indirecte schade voor activiteiten die onder het toepassingsbereik van een algemene regel vallen en waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist. Dit is het geval wanneer door het bevoegd gezag kennis is gegeven van de door de initiatiefnemer verstrekte informatie.

Met de term 'informatie' wordt in dit verband informatie in brede zin bedoeld, bijvoorbeeld informatie in het kader van meldingsplichten. Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat schade wordt vergoed als duidelijk is welke gevolgen een besluit of activiteit voor de fysieke leefomgeving heeft. Op dat moment kan worden beoordeeld of het gebruik van de mogelijkheden van een omgevingsplan of een ander instrument uit de wet tot schade leidt en, zo ja, wat de omvang van de schade is. Dat kan in deze gevallen pas, als duidelijk is van welke mogelijkheden gebruik wordt gemaakt die een regel biedt. In deze gevallen geldt de regel in een plan, verordening, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op grond waarvan de activiteit is toegestaan, als schadeoorzaak.[83]

Een groot deel van de activiteiten waarvan verwacht wordt dat deze schade kunnen veroorzaken is binnen het stelsel van de Omgevingswet vergunning- of meldingsplichtig (met inbegrip van verplichte publicatie). Een voorbeeld van een dergelijke kenbare meldingsplicht is de melding voor een tandartsenpraktijk die in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is opgenomen. Voor het bepalen van het moment dat een aanvraag om schadevergoeding kan worden ingediend, kan dus veelal bij die meldingen aangesloten worden. Als schade ontstaat door een activiteit kan uit de publicatie worden afgeleid wat de aard en strekking van de schadeveroorzakende activiteit is, welk bestuursorgaan bevoegd gezag is en waar de aanvraag om schadevergoeding moet worden ingediend. Ook op decentraal niveau kunnen decentrale overheden bepalen dat activiteiten meldingsplichtig zijn.

Moment van indiening bij een vergunningvrije activiteit
Voor directe schade geldt de hoofdregel uit de Awb. De benadeelde kan de aanvraag indienen op het moment dat de schadeoorzaak bekend is en schade heeft veroorzaakt.

Voor een vergunningvrije activiteit op grond van de Omgevingswet, die niet gemeld wordt en waarover de aanvrager geen informatie verstrekt aan het bevoegd gezag bevat de Omgevingswet een bijzondere regeling.[84] Als:
a. de schadeoorzaak een regel in een omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevings-verordening, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is,
b. er geen omgevingsvergunning nodig is voor het uitvoeren van de activiteit die schade veroorzaakt
c. er geen kennisgeving is van informatie over de activiteit, en
d. het gaat om indirecte schade, kan de aanvraag om schadevergoeding worden ingediend, nadat met de schadeveroorzakende activiteit is gestart.

Het verrichten van een vergunningvrije activiteit is een schadeoorzaak. Dit omdat het bestuursorgaan bij het vaststellen van het schadeveroorzakende besluit de afweging heeft gemaakt welke activiteiten zonder vergunning kunnen worden verricht. Voor zover het verrichten van een vergunningvrije activiteit het gevolg is van deze schadeoorzaak, kan de activiteit aan de overheid worden toegerekend. Denk aan de toestemming in een omgevingsplan om vergunningvrij een

[83] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p.237 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[84] Artikel 15.4 lid 1 aanheft en onder b Omgevingswet.

woning te bouwen. Als de woning wordt gebouwd, kan dat aanleiding zijn voor een aanvraag om schadevergoeding.
Het gaat hier uitsluitend om activiteiten die onder de Omgevingswet vallen, dat wil zeggen activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.
De benadeelde kan de aanvraag indienen vanaf het moment dat met de activiteit is begonnen.

Moment van indiening bij een projectbesluit
De artikelen in de Omgevingswet over het moment van aanvraag gelden niet voor het projectbesluit als schadeveroorzakend besluit. Bij een projectbesluit geldt de hoofdregel dat de benadeelde een aanvraag kan doen als het schadeveroorzakende besluit of de maatregel genomen is en de schade zich voordoet. Het besluit hoeft nog niet onherroepelijk te zijn.

11.3 Op welk besluit moet de aanvraag zich richten?

Degene die schade lijdt heeft vaak te maken met een aantal besluiten en feitelijke handelingen voor een project. Een belangrijke vraag is op welke van die besluiten het verzoek om schadevergoeding slaat. Dat is voor de aanvrager vaak niet eenvoudig te bepalen. Als er twijfel is mag het bestuursorgaan waarbij de aanvraag is ingediend de aanvraag niet beperkt uitleggen. Het bestuursorgaan hoort de aanvrager dan te helpen.
Als het bestuursorgaan niet het bevoegd gezag blijkt te zijn voor het besluit waarop de aanvraag zich richt, moet het de aanvraag doorzenden aan het juiste bestuursorgaan.[85]

11.4 Bij wie moet de aanvraag worden ingediend?

De hoofdregel van de Awb is dat het bestuursorgaan dat in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade heeft veroorzaakt, beslist over een aanvraag. De aanvraag moet dus worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het schadeveroorzakende besluit heeft genomen.[86]

Daarop gelden voor de Omgevingswet enkele afwijkingen:[87]
- Bij een besluit van de gemeenteraad is het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag.
- Bij een besluit van het algemeen bestuur van een waterschap is het dagelijks bestuur van dat waterschap bevoegd gezag.
- Bij een besluit van Provinciale Staten zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag.
- Bij een aanvraag in verband met schade door een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling is de minister die het aangaat bevoegd gezag.

Deze bevoegdheidsverdeling sluit aan bij de lijn in de Omgevingswet om uitvoerende bevoegdheden aan een van deze organen toe te kennen.

Als er schadeveroorzakende besluiten zijn genomen door verschillende bestuursorganen, moet bij elk van die bestuursorganen een aanvraag worden ingediend.
Het toepassen van de coördinatieregeling uit de Awb leidt niet tot het nemen van één besluit, maar tot een bundel van besluiten.[88] Coördinatie helpt de benadeelde dus niet. Die zal toch bij elk afzonderlijk bestuursorgaan dat een besluit heeft genomen dat schade veroorzaakt, een aanvraag om schadevergoeding moeten doen.

[85] Artikel 2:3 lid 1 Awb.
[86] Artikel 4:126 lid 1 Awb.
[87] Artikel 15.8 lid 1 Omgevingswet.
[88] Afdeling 3:5 Awb.

Noch de Awb, noch de Omgevingswet bevatten een regeling voor een gebundelde aanvraag om schadevergoeding wanneer het verschillende bestuursorganen betreft.

Daarop geldt één uitzondering. Vanwege de samenhang van de verschillende besluiten worden alle met de uitvoering van een projectbesluit samenhangende aanvragen om schadevergoeding door één bestuursorgaan afgewikkeld. Als de aanvraag om schadevergoeding betrekking heeft op een of meer besluiten ter uitvoering van een projectbesluit, is het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld, het bestuursorgaan dat de schadevergoeding vaststelt.[89] Dan moet de benadeelde bij dat bestuursorgaan de aanvraag indienen. Dat zorgt ervoor dat de burger die of het bedrijf dat schade lijdt als gevolg van een groot en complex project, bij één loket terecht kan voor de vergoeding van de schade. Dit maakt het oprichten van schadeschappen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen overbodig.

Overdracht bevoegdheid
Een bestuursorgaan kan de bevoegdheid om te beslissen overdragen aan een ander bestuursorgaan, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.[90] Dit kan handig zijn bij een complex project, waarbij besluiten van verschillende overheden nodig zijn.

In het Omgevingsbesluit is bepaald dat het bestuursorgaan hiervan kennisgeeft. Artikel 9.2 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag nadeelcompensatie) luidt als volgt:
1. Het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met toepassing van artikel 15.8, derde lid, van de wet overdraagt, doet tegelijk met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van het delegatiebesluit mededeling van dat besluit door kennisgeving daarvan in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze en door toezending daarvan aan de aanvrager.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing als het delegatiebesluit wordt ingetrokken.

11.5 Uiterste termijn voor indiening van het verzoek

Artikel 4:131, lid 1, Awb bevat de hoofdregel voor de verjaring van verzoeken om nadeelcompensatie. Het artikel geeft een algemene verjaringstermijn van vijf jaar na aanvang van de dag waarop de benadeelde bekend is geworden met de schade en met het voor de schadeveroorzakende gebeurtenis verantwoordelijke bestuursorgaan. Na die termijn kan het bestuursorgaan de aanvraag afwijzen omdat die te laat is ingediend. Het bestuursorgaan is niet verplicht tot het afwijzen van de aanvraag.
Als de schade veroorzaakt is door een besluit waartegen beroep kan worden ingesteld, is de aanvraag op tijd als die gedaan wordt binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van het besluit.[91]

Het bestuursorgaan kan de aanvraag in ieder geval afwijzen als twintig jaar zijn verstreken nadat de schade is veroorzaakt. Dan doet het er niet toe of de benadeelde bekend is geworden met de schade en het voor de schade verantwoordelijke bestuursorgaan.
Deze hoofdregel geldt voor alle gevallen van directe schade en voor indirecte schade veroorzaakt door een omgevingsvergunning.

De Omgevingswet geeft een aanvullende regeling voor vergunningvrije activiteiten, waarover de aanvrager informatie heeft verstrekt. Die geldt alleen voor gevallen waarin sprake is van indirecte schade (de schade wordt veroorzaakt door een besluit of maatregel buiten de locatie, die schade lijdt). De dag na die waarop het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van de activiteit geldt als de dag waarop de benadeelde bekend is geworden zowel met de schade als met het voor de

[89] Artikel 15.8 lid 2 Omgevingswet.
[90] Artikel 15.8 lid 3 Omgevingswet.
[91] Artikel 4:131 lid 2 Awb.

schadeveroorzakende gebeurtenis verantwoordelijke bestuursorgaan.[92] Deze bepaling bevordert de rechtszekerheid. Dus bij een melding of andere vorm van informatie aan het bevoegd gezag start de indienings- en verjaringstermijn voor indirecte schade na de kennisgeving.

Een bevoegd gezag is niet verplicht een aanvraag na het verstrijken van een verjaringstermijn af te wijzen. Een afwijzing ligt echter wel voor de hand. Een benadeelde dient daar rekening mee te houden.

11.6 Bundeling en timing van aanvragen en voordelen daarvan

Het kan lonend zijn voor de benadeelde om in één aanvraag zoveel mogelijk verzoeken om schadevergoeding door besluiten en maatregelen te combineren. Dat spaart griffierechten, proceduretijd en kan ook voordelig zijn voor de uitkomst. Bij een gebundelde aanvraag wordt namelijk bij indirecte schade de korting van 4% over de waarde van de onroerende zaak, toegepast over de gecombineerde schade in de vorm van waardedaling. Bij losse aanvragen wordt die korting in beginsel per aanvraag toegepast, wat slechter uitpakt voor de benadeelde.

Voordelen van het bundelen van de aanvragen zijn daarnaast dat het aantal procedures wordt beperkt en dat het leidt tot een completer beeld van de totale schade. Een voordeel voor het bestuursorgaan is verder dat bundeling bijdraagt aan een efficiënte afwikkeling van de procedure.

Voorwaarde voor bundeling is wel dat voor elk van de aanvragen om schadevergoeding hetzelfde bestuursorgaan bevoegd is om te beslissen. De wet voorziet er niet in dat de afhandeling procedureel en inhoudelijk gecoördineerd gebeurt. In de praktijk wordt gelukkig vaak voor een groot project de afhandeling opgedragen aan een schadeschap, dat namens verschillende bestuursorganen de schadeverzoeken over een project afhandelt. Dan doet het probleem zich niet voor.

Bij de bundeling dient de benadeelde wel rekening te houden met de potentiële verjaringstermijn van vijf jaar. Dit kan een beperking vormen voor de mogelijkheid van bundeling.

Overigens kan de benadeelde, wanneer die toch verschillende aanvragen na elkaar indient het bevoegd gezag verzoeken om de drempel voor waardervermindering bij onroerende zaken bij indirecte schade, in totaal maar één keer toe te passen. Zie daarover paragraaf 9.3.

11.7 Aanvraagvereisten

Voorwaarden voor het kunnen doen van een aanvraag
Afdeling 15.1 volgt het uitgangspunt van titel 4.5 Awb dat een aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan, los van het besluit dat de schade heeft veroorzaakt. Het verzoek om schade hoeft dus niet te worden gedaan in de procedure over het besluit dat de schade veroorzaakt. De voorbereiding van het schadeveroorzakende besluit wordt daardoor niet belast met de afwikkeling van aanvragen om schadevergoeding.

Omgekeerd is het maken van bezwaar of het instellen van beroep tegen het schadeveroorzakende besluit geen vereiste om schadevergoeding toe te kennen. De aanvrager van de schadevergoeding is niet verplicht om bezwaar te maken tegen het schadeveroorzakende besluit.

Inhoudelijke eisen aanvraag
De aanvraag moet tenminste het volgende bevatten:[93]
- een aanduiding van de schadeveroorzakende gebeurtenis,

[92] Artikel 15.4 lid 3 Omgevingswet.
[93] Artikel 4:127 Awb.

- een opgave van de aard van de geleden of te lijden schade, en
- voor zover redelijkerwijs mogelijk: het bedrag van de schade en een specificatie ervan.

Deze eisen zijn tamelijk summier en globaal.

Het bevoegd gezag kan aanvullende aanvraagvereisten stellen. De Awb sluit dat niet uit.[94] Die vereisten mogen er echter niet toe leiden, dat een extra drempel wordt opgeworpen voor het indienen van een aanvraag.

11.8 Griffierecht

Het bestuursorgaan kan in een regeling bepalen dat voor het in behandeling nemen van de aanvraag rechten (griffierecht) verschuldigd zijn. Het bedrag mag niet hoger zijn dan € 500 per aanvraag.[95]
Het bedrag is in de meeste gevallen te vinden in de nadeelcompensatieverordening of nadeelcompensatieregeling van overheden. Hoewel het strikt genomen niet om leges gaat, omdat de overheid geen dienst verricht, kan het voorkomen dat het bedrag is opgenomen in een legesverordening of legesregeling.
Voor het Rijk zijn in de Omgevingsregeling geen griffierechten opgenomen voor de behandeling van een aanvraag om nadeelcompensatie. De minister brengt dus geen kosten in rekening.
Als nadeelcompensatie wordt toegekend, moet het bestuursorgaan de betaalde rechten terugbetalen.[96]

[94] Artikel 4:127 Awb.
[95] Artikel 4:128 Awb.
[96] Artikel 4:129 onder c Awb.

12 Procedure

12.1 In behandeling nemen aanvraag

Als de aanvraag aan alle eisen voldoet, neemt het bestuursorgaan de aanvraag in behandeling. Als de aanvraag aan het verkeerde bestuursorgaan is gestuurd, wat bij nadeelcompensatie makkelijk kan gebeuren, moet dat bestuursorgaan de aanvraag doorsturen naar het juiste bestuursorgaan.[97] De behandeltermijn begint al te lopen bij binnenkomst bij het eerste bestuursorgaan.

Mocht de aanvraag niet aan de aanvraagvereisten voldoen, dan moet het bestuursorgaan de aanvrager de kans geven deze aan te vullen of te corrigeren.[98] Het bestuursorgaan moet daarvoor een redelijke termijn bieden. Als de aanvraag na het verstrijken van de termijn niet of onvoldoende is aangepast, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen. Tegen deze afwijzing staat bezwaar en beroep open.

12.2 Procedure behandeling

Beslistermijn
Het bestuursorgaan beslist in beginsel binnen 8 weken op de aanvraag. Als echter een adviescommissie (zie verderop in deze paragraaf) adviseert over de aanvraag wordt de beslistermijn 6 maanden. Daarvoor is wel vereist dat de voorzitter van de commissie geen deel uitmaakt van het bestuursorgaan en ook niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan mag in een regeling of verordening een kortere termijn vaststellen dan 6 maanden.[99]
Het bestuursorgaan kan de beslistermijn van 8 weken eenmalig met 8 weken verlengen.
Het bestuursorgaan kan de beslistermijn van 6 maanden eenmalig met 6 maanden verlengen. Het bestuursorgaan moet van de verlenging (verdaging) schriftelijk mededeling doen.[100]

Aanhouden aanvraag
Als de schade mede wordt veroorzaakt door een besluit waartegen beroep kan worden ingesteld, kan het bestuursorgaan de beslissing aanhouden totdat het besluit onherroepelijk is.[101]

Deelnemen in de procedure door andere belanghebbenden
Andere belanghebbenden kunnen deelnemen in de procedure. Daartoe behoort in ieder geval degene met wie het bestuursorgaan een schadevergoedingsovereenkomst heeft gesloten.[102] In zo'n overeenkomst wordt afgesproken dat de schadevergoeding en daarmee samenhangende kosten geheel of gedeeltelijk voor rekening komen van degene die de activiteit verricht, die de schade veroorzaakt. In de Wro was dat ook al zo geregeld.

De Omgevingswet bevat geen specifieke voorziening voor degenen die een anterieure of posterieure overeenkomst over kostenverhaal hebben gesloten met de overheid. Omdat nadeelcompensatie onderdeel is van de kostensoortenlijst, mag worden aangenomen dat de anterieure of posterieure overeenkomst tevens kwalificeert als een schadevergoedingsovereenkomst, en dat de contractpartijen dus belanghebbende zijn.

De Omgevingswet regelt niets over degenen die op grond van kostenverhaalregels de kosten van nadeelcompensatie dragen. Bestuursorganen moeten beslissen of die belanghebbende zijn in een procedure over nadeelcompensatie.

[97] Artikel 2:3 lid 1 Awb.
[98] Artikel 4:5 Awb.
[99] Artikel 4:130 lid 1 Awb.
[100] Artikel 4:130 lid 2 Awb.
[101] Artikel 4:130 lid 3 Awb.
[102] Artikel 13.3c lid 2 Omgevingswet.

Hoorzitting
De Awb bevat geen speciale regeling over het horen van de belanghebbenden. De algemene regeling in de Awb is van toepassing. Die houdt in dat het bestuursorgaan de aanvrager moet horen als een afwijzing steunt op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen en die gegevens afwijken van gegevens die de aanvrager zelf heeft verstrekt.[103] Horen is dus meestal niet verplicht.

Adviescommissie
Het bestuursorgaan kan een adviescommissie instellen die adviseert over de aanvraag.[104] Vaak wordt die schadebeoordelingscommissie genoemd. Het bestuursorgaan kan de commissie naar eigen inzicht inrichten en taken en instructies meegeven. Zoals bij beslistermijn is aangegeven, kan het inschakelen van een commissie ook gevolgen hebben voor de beslistermijn.

Schadebeoordelingscommissie archeologische rijksmonumenten
Als de schade voortvloeit uit beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een archeologisch monument moet een speciale commissie gehoord worden. Dat is de OCW-schadebeoordelingscommissie archeologische rijksmonumenten. Die heeft tot taak advies uit te brengen aan bestuursorganen over nadeelcompensatie op grond van de Awb, voor zover de schade voortvloeit uit beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een archeologisch monument.[105] Dit is een continuering van de bestaande praktijk van de 'OCW-schadebeoordelingscommissie monumenten'. De schadebeoordelingscommissie kan daarnaast ook in het kader van kostenverhaal gevraagd worden te adviseren over de hoogte van (de te verhalen kosten van) de schadevergoeding voor de rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot archeologische monumenten.
Het aantal verzoeken om schadevergoeding is tot nu toe beperkt: gemiddeld één verzoek per twee jaar.

In het stelsel van de Omgevingswet is de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) niet langer in alle gevallen het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument. Voor enkelvoudige omgevingsvergunningaanvragen om een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument is de minister van OCW bevoegd gezag. Voor meervoudige omgevingsvergunningaanvragen, waaronder een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument, is daarentegen het college van burgemeester en wethouders in principe bevoegd. Het college is daarmee in dergelijke gevallen in beginsel ook bevoegd om op een verzoek om schadevergoeding voor deze meervoudige aanvragen te beslissen. De minister van OCW bepaalt bij zulke meervoudige aanvragen echter via een advies met instemmingsrecht de inhoud van de beslissing op de vergunningaanvraag voor zover die ziet op het archeologische rijksmonument. De minister blijft daarom ook het bestuursorgaan dat de redelijkheid van de daaruit voortvloeiende kosten voor de burger moet bewaken.

De kosten van een schadevergoeding komen in beginsel voor rekening van de minister van OCW, ook als hij niet het bevoegd gezag is. Hetzelfde geldt voor de kosten van de inschakeling van de OCW-schadebeoordelingscommissie door het bevoegd gezag als dat niet de minister is. Het staat het bevoegd gezag dan vrij om, om welke reden dan ook, geen gebruik te maken van deze gelegenheid om de OCW-schadebeoordelingscommissie in te schakelen. Als het bevoegd gezag de kosten van de schadevergoeding vervolgens naar de minister van OCW wil doorleggen,[106] komt de commissie alsnog in actie. De minister zal dan namelijk de commissie inschakelen voor een advies over de (redelijkheid van de) hoogte van de kosten van de schadevergoeding voor de rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument.

[103] Artikel 4:7 lid 1 Awb.
[104] Artikel 4:130 lid 1 Awb.
[105] Artikel 12.6 Omgevingsbesluit.
[106] Artikel 13.3 Omgevingswet.

Motivering en afweging beslissing
Het bestuursorgaan moet het besluit deugdelijk motiveren.
Er zijn enkele beginselen van bestuursrecht die niet van toepassing zijn op nadeelcompensatie.
De mogelijkheid om schadevergoeding toe te kennen wordt niet beperkt door het relativiteitsvereiste zoals dat in artikel 8:69a Awb is vastgelegd. Dat bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt vanwege de schending van een geschreven of ongeschreven regel als deze kennelijk niet strekt tot bescherming van degene die zich op de regel beroept.

Ook het zogenoemde specialiteitsbeginsel is niet van toepassing. Het specialiteitsbeginsel houdt – kort weergegeven – in dat de belangenafweging door een bestuursorgaan beperkt dient te blijven tot de belangen die de desbetreffende wet beoogt te beschermen. Van belang is alleen of de benadeelde schade lijdt door een rechtmatig besluit of rechtmatige maatregel van de overheid.[107]

Bekendmaking en kennisgeving
Het besluit wordt bekendgemaakt door toezending aan de aanvrager. Het bestuursorgaan zendt een kennisgeving aan belanghebbenden die hebben deelgenomen in de procedure en aan de adviseur als het besluit afwijkt van het advies.[108]

12.3 Aanvulling van de regels door bestuursorganen (onder andere nadeelcompensatieverordening)

Onder de Omgevingswet is de grondslag en de inhoud van de nadeelcompensatieregelingen van gemeenten, waterschappen en provincies veranderd. De zaken, die in de Awb en Omgevingswet uitputtend zijn geregeld, kunnen en mogen niet meer geregeld worden door het bestuursorgaan. Daardoor zijn een aantal regels van lagere overheden niet meer nodig. Maar het nieuwe stelsel laat nog ruimte voor nadere regeling. De Awb en de Omgevingswet stellen het echter niet verplicht om regels over nadeelcompensatie vast te stellen. Het bestuursorgaan mag zelf kiezen of het nodig is.

Veel bestuursorganen hadden in de oude situatie verordeningen vastgesteld over de afhandeling van schadeverzoeken. Zo hadden de meeste gemeenten een planschadeverordening. Die bevatten regels over de procedure en soms ook over de inhoud van de claims. Voorbeelden van dat laatste zijn een drempel voor schadeclaims en een drempel voor inkomensschade voor ondernemers.

De VNG heeft daartoe een model nadeelcompensatieverordening opgesteld.
Daarin is geregeld of en hoe een adviescommissie wordt ingeschakeld. Tevens bevat de modelverordening regels over het aanvraagformulier, het heffen van griffierecht, het horen, de uitbetaling en een voorschot.

Op Rijksniveau heeft de minister van BZK in 2018 de Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen vastgesteld. Die gaat over tijdelijke schade door zulke maatregelen, en dan met name inkomensschade en bijkomende schade.

Bij een aantal grote projecten hebben de betrokken bestuursorganen speciaal voor de afhandeling van nadeelcompensatie schadeschappen ingesteld, zodat benadeelden bij één loket terecht kunnen.

Plaats van regeling
Een gemeente kan regels over nadeelcompensatie opnemen in een omgevingsplan of een nadeelcompensatieverordening.
In het omgevingsplan moeten alle gemeentelijke regels worden opgenomen over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan mag echter ook regels bevatten over andere onderwerpen, die met de fysieke leefomgeving te maken hebben, zoals regels

[107] Kamerstukken II 2017-18, nr. 34986, nr. 3, p. 225 (memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
[108] Artikel 3:43 Awb.

over procedures, advisering, adviescommissies, enzovoorts.[109] In het omgevingsplan kunnen dus regels over nadeelcompensatie worden opgenomen, mits het gaat om nadeelcompensatie voor besluiten en maatregelen, die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Een voordeel van regeling in het omgevingsplan is dat de regels dan te vinden zijn in het Omgevingsloket van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Een nadeel is dat er ook buiten de fysieke leefomgeving gevallen zijn waar nadeelcompensatie speelt. Denk aan schade door verkeersafsluitingen op grond van een verkeersbesluit. De regels in het omgevingsplan kunnen zich niet uitstrekken tot die gevallen. Ook als het omgevingsplan regels voor nadeelcompensatie bevat, is dus nog een gemeentelijke verordening nodig over de overige gevallen van nadeelcompensatie. Het ligt voor de hand om voor beide dezelfde regels te hanteren. Bij regeling in het omgevingsplan is dus harmonisatie met de nadeelcompensatieverordening noodzakelijk.
Een ander nadeel is dat bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit afgeweken kan worden van alle regels in het omgevingsplan, dus ook van die over nadeelcompensatie.
Omdat dubbel regelen niet de voorkeur heeft, raadt de VNG aan om een nadeelcompensatie-verordening vast te stellen en niet gebruik te maken van het omgevingsplan. Iedere nadeelcompen-satieverordening is te vinden op www.overheid.nl.

Bij een waterschap kunnen aanvullende regels over nadeelcompensatie met betrekking tot de fysieke leefomgeving worden gesteld in de waterschapsverordening. Deze verordening is mede gebaseerd op de Omgevingswet.[110] De waterschapsverordening staat in het DSO. Regels over nadeelcompensatie voor gevallen die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, kan een algemeen bestuur van een waterschap vaststellen in een andere verordening. Een waterschap kan ook alle regels over nadeelcompensatie (dus inclusief die gerelateerd aan de fysieke leefomgeving) opnemen in zo'n verordening.

Alle provincies hebben een verordening over nadeelcompensatie. Als een provincie regels wil stellen over nadeelcompensatie met betrekking tot de fysieke leefomgeving, kan het die regels opnemen in de (provinciale) omgevingsverordening.[111] Deze verordening is gebaseerd op de Omgevingswet. De gehele verordening is opgenomen in het DSO. Regels over nadeelcompensatie voor gevallen die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, kunnen Provinciale Staten vaststellen in een afzonderlijke verordening.[112] Een provincie kan ook alle regels over nadeelcompensatie opnemen in zo'n verordening.

Naast een verordening is er ook de mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen over de afhandeling van verzoeken tot nadeelcompensatie. Een verordening is echter nodig als grondslag voor het heffen van griffierecht en voor een wettelijke status van de adviescommissie.

[109] Dat volgt uit artikel 2.4 van de Ogevingswet.
[110] Gebaseerd op artikel 2.5 Omgevingswet en artikel 78 lid 1 Waterschapswet.
[111] Artikel 2.6 Omgevingswet.
[112] Gebaseerd op artikel 105 lid 1 Provinciewet.

13 Rechtsbescherming

13.1 Bezwaar

Tegen een besluit op een aanvraag om nadeelcompensatie kan degene tot wie het besluit gericht is, bezwaar aantekenen bij het bestuursorgaan dat het besluit op de aanvraag heeft genomen.[113] De termijn voor indiening van het bezwaarschrift bedraagt 6 weken, nadat het besluit is bekendgemaakt.[114]

De bezwaarschriftenprocedure kan soms worden overgeslagen.[115] De bezwaarmaker kan het bestuursorgaan verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de rechtbank.[116] Het bestuursorgaan wijst het verzoek af als er ook een ander, ontvankelijk bezwaarschrift, is ingediend, waarin zo'n verzoek ontbreekt. Het bestuursorgaan stemt in als de zaak daarvoor geschikt is.

Het is dus aan de aanvrager of hij zo'n verzoek wil doen. Daarbij kan hij meewegen of er al een deskundigencommissie heeft geadviseerd. In dat geval lijkt de toegevoegde waarde van de bezwaarschriftenprocedure kleiner.

Proceduretermijnen
Na het einde van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift, moet het bestuursorgaan binnen 6 weken beslissen op het bezwaarschrift. Als een bezwaarschriftencommissie is ingesteld, komen daar 6 weken bij.[117]

Het bestuursorgaan kan de beslistermijn 6 weken verlengen. Verder uitstel is mogelijk als alle belanghebbenden daarmee instemmen, de indiener ermee instemt en andere belanghebbenden niet in hun belangen worden geschaad, of als dat nodig is in verband met de naleving van wettelijke voorschriften.[118] De beslistermijn wordt opgeschort als de indiener van het bezwaarschrift nog aanvullende gegevens moet leveren.[119]

Als niet tijdig beslist wordt, wil dat niet zeggen dat de indiener van het bezwaarschrift gelijk heeft gekregen. Er moet gewacht worden op de echte uitspraak van het bestuursorgaan. Bij niet tijdig beslissen kan de indiener wel wat doen. Hij kan het bestuursorgaan verzoeken om een dwangsom uit te keren voor elke dag dat het bestuursorgaan te laat is met de beslissing, met een maximum van 42 dagen.[120] De indiener kan ook de voorzieningenrechter bij de rechtbank vragen een voorlopige voorziening te treffen, die inhoudt dat het bestuursorgaan binnen bepaalde termijn moet beslissen.

Procedure
In veel gevallen zal de zaak worden voorgelegd aan een bezwaarschriftencommissie. Die zal de aanvrager in beginsel horen.[121] Belanghebbenden worden in elkaars aanwezigheid gehoord.[122]
Tot tien dagen voor de hoorzitting kunnen belanghebbenden aanvullende stukken indienen.[123]
Het bestuursorgaan legt alle stukken tenminste een week van tevoren ter inzage voor alle belanghebbenden, tenzij geheimhouding om gewichtige redenen nodig is.[124]
Als geen bezwaarschriftencommissie is ingesteld, zal het bestuursorgaan of een voorzitter of lid daarvan in beginsel de aanvrager horen. Het horen kan worden overgedragen aan een of meer

[113] Artikel 8:1 samen met 7:1 Awb.
[114] Artikelen 6:7 en 6:8 Awb.
[115] Naast het hier besproken geval is ook geen bezwaarfase als er een zienswijzeprocedure met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb is gevolgd. Bij nadeelcompensatie volgt het bestuursorgaan die vrijwel nooit.
[116] Artikel 7:1a Awb.
[117] Artikel 7:10 lid 1 Awb. Vereist is dat de commissie tenminste drie leden telt, de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en de commissie voldoet aan eventueel gestelde wettelijke voorschriften.
[118] Artikel 7:10 lid 3 en 4 Awb.
[119] Artikel 7:10 lid 2 Awb.
[120] Artikelen 4:17 en 4:18 Awb.
[121] Artikel 7:3 Awb noemt een aantal voor de hand liggende situaties waarin horen niet nodig is.
[122] Artikel 7:5 Awb.
[123] Artikel 7:4 lid 1 Awb.
[124] Artikel 7:4 leden 2, 6, 7 en 8 Awb.

personen, waarvan de meerderheid niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken was.

De beslissing op het bezwaarschrift moet deugdelijk gemotiveerd worden.[125] Als het bestuursorgaan van het schriftelijk advies van de bezwaarschriftencommissie afwijkt, vermeldt het bestuursorgaan in het besluit de reden voor afwijking en wordt het advies meegezonden.[126]
Het bestuursorgaan zendt de beslissing aan de indiener van het bezwaarschrift. De beslissing vermeldt de mogelijkheid van en de termijn voor het instellen van beroep. Het bestuursorgaan stuurt een mededeling aan belanghebbenden die in bezwaar of bij de voorbereiding van het bestreden besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.[127]

13.2 Beroep

Tegen de beslissing op het bezwaarschrift kan beroep worden ingesteld. Zoals in paragraaf 13.1 is aangegeven kan soms rechtstreeks beroep worden ingesteld.
De hoofdregel is dat het beroep tegen een nadeelcompensatiebesluit kan worden ingesteld bij de rechtbank.[128] Daarvan was voor nadeelcompensatie afgeweken, maar de afwijking is weer geschrapt.[129] Voor alle besluiten en maatregelen in artikel 15.1 van de Omgevingswet is de gewone bestuursrechter de bevoegde rechter.
Als de schade is veroorzaakt door de uitvoering van een besluit, moet beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter, die over schade door het besluit beslist.

Procedure
Op de beroepsprocedure zijn de bepalingen uit de Awb over beroep van toepassing.
Het beroep moet binnen 6 weken worden ingesteld. Degene die beroep instelt moet een griffierecht betalen.[130] Voor natuurlijke personen is in 2022 het standaardtarief € 174 en voor anderen € 345. Als het beroep gegrond is, wordt het griffierecht vergoed door het bestuursorgaan dat beslist heeft op de aanvraag om nadeelcompensatie.

Na ontvangst van het beroepschrift krijgt het bestuursorgaan de kans een verweerschrift in te dienen. De rechter kan de indiener van het beroep in de gelegenheid stellen schriftelijk te reageren (repliceren). Daarna mag het bestuursorgaan daar weer op reageren (dupliceren).
De rechter stelt ook de eventuele andere partijen in het geding in de gelegenheid om eenmaal schriftelijk een uiteenzetting over de zaak te geven. Bij nadeelcompensatie kunnen dat derden zijn, die ingevolge een overeenkomst met het bestuursorgaan, de kosten van de toegekende nadeelcompensatie moeten vergoeden aan het bestuursorgaan.[131]

[125] Artikel 7:2 lid 1 Awb.
[126] Artikel 7:13 lid 7 Awb.
[127] Artikel 7:12 Awb.
[128] Artikel 8:6 lid 2 Awb.
[129] In het wetsvoorstel wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Kamerstukken II 2010/11, 32621, nr. 2) werd aangesloten bij de hoofdregel. In een nota van wijziging bij dat wetsvoorstel werd evenwel vastgelegd dat de beroepsgang van het nadeelcompensatiebesluit hetzelfde zou zijn als die van het schadeveroorzakende besluit (zie artikel I, onderdeel Ca). Dus bij een wijziging van het omgevingsplan zou er rechtstreeks beroep zijn bij de Afdeling. Bij tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (Kamerstukken 2019-20, 35256, nr.8) is die nog niet in werking getreden wijziging weer geschrapt uit de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (zie artikel 3.4 onderdeel aA). De reden hiervoor is dat volgens de Afdeling en de minister de wijziging tot een verslechtering van de rechtsbescherming leidde.
[130] Artikel 8:41 Awb.
[131] Artikel 13.3c lid 2.

13.3 Hoger Beroep

Tegen de beslissing in beroep van de rechtbank kunnen partijen hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op de behandeling van het hoger beroep zijn de bepalingen in de Awb van toepasing. Het hoger beroep moet binnen 6 weken worden ingesteld. Degene die het instelt moet een griffierecht betalen. Als het beroep gegrond is, wordt het griffierecht vergoed door het bestuursorgaan.[132]

[132] Artikel 8:74 Awb.

14 Verhaal van de kosten van nadeelcompensatie op de initiatiefnemer

14.1 Verhaal van de kosten van nadeelcompensatie op initiatiefnemer via een overeenkomst

De Awb en de Omgevingswet voorzien erin dat de nadeelcompensatie vergoed wordt door de overheid waartoe het bestuursorgaan dat de schadevergoeding toekent behoort. Dus de gemeente als burgemeester en wethouders de vergoeding toekennen. In veel gevallen wordt het besluit dat de schade veroorzaakt genomen naar aanleiding van een aanvraag van een derde. Die derde profiteert van het besluit, maar hoeft niet voor de schadevergoeding op te draaien. Titel 4.5 Awb bevat niet de bevoegdheid om de schadevergoeding te verhalen op de initiatiefnemer die baat heeft bij een nieuwe ontwikkeling. Voor besluiten in de fysieke leefomgeving wordt het in dergelijke gevallen soms redelijk geacht dat de kosten die zijn gemoeid met de vergoeding van nadeelcompensatie geheel of gedeeltelijk wel op de initiatiefnemer kunnen worden verhaald.

In de praktijk worden deze kosten soms op de initiatiefnemer verhaald via een overeenkomst. Voor het sluiten van deze overeenkomsten is op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad een wettelijke grondslag vereist.[133]

Artikel 13.3c van de Omgevingswet biedt een grondslag voor het sluiten van zo'n overeenkomst met degene die de activiteit verricht, die de schade veroorzaakt. De Omgevingswet biedt dus een zelfstandige grondslag voor een overeenkomst over nadeelcompensatie (inclusief planschade). Het verhaal van kosten in verband met een vergoeding voor nadeelcompensatie via het sluiten van een overeenkomst met de initiatiefnemer is een bevoegdheid. Met de nieuwe ontwikkeling die schade veroorzaakt, kunnen zowel particuliere als algemene belangen gemoeid zijn, ongeacht de vraag of het bevoegd gezag ambtshalve of op verzoek van de initiatiefnemer met de nieuwe ontwikkeling heeft ingestemd. De regeling biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om tot een redelijke verdeling van de kosten te komen. Kostenverhaal zal mogelijk zijn, voor zover de vergoeding voor nadeelcompensatie toe te rekenen is aan de activiteit van de initiatiefnemer en hij daar baat bij heeft.

14.2 Verhaal van de kosten van nadeelcompensatie via een beschikking

Daarnaast bevat de Omgevingswet een speciale bevoegdheid om nadeelcompensatie die een bestuursorgaan heeft betaald aan een benadeelde, publiekrechtelijk te verhalen op de initiatiefnemer die baat heeft bij de ontwikkeling waardoor de schade is ontstaan.

De bevoegdheid staat in artikel 13.3d. Deze mogelijkheid is er als:
- de initiatiefnemer de activiteit heeft aangevraagd, of
- de activiteit die is toegestaan op grond van een regel in een omgevingsplan, waterschaps-verordening, omgevingsverordening, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, vergunningvrij verricht is.

Deze mogelijkheid mag niet benut worden als:
- de schadevergoeding redelijkerwijs voor rekening van het bestuursorgaan hoort te komen, of
- de schadevergoeding voldoende op een andere manier is verzekerd.

De bevoegdheid geldt alleen voor gevallen die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Dit is uitgewerkt in artikel 8.1a van het Omgevingsbesluit. Gevallen als bedoeld in artikel 13.3d van de wet, zijn de gevallen waarin schadevergoeding als gevolg van een besluit of een regel als bedoeld in artikel 15.1, eerste lid, onder a, e, i of k, van de wet is betaald, voor zover dat besluit of die regel betrekking heeft op waterbeheer. Dat zijn:
- een peilbesluit als bedoeld in artikel 2.41 (15.1, eerste lid, onder a),

[133] Hoge Raad 2 mei 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF2848.

- een regel in een waterschapsverordening, als het gaat om een regel als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid (artikel 15.1, eerste lid, onder e),
- een maatwerkvoorschrift (artikel 15.1, eerste lid, onder i), en
- een omgevingsvergunning (artikel 15.1, eerste lid, onder k).[134]

Ook het maatwerkvoorschrift en de omgevingsvergunning moeten betrekking hebben op waterbeheer. Artikel 7.17, eerste lid, van de Waterwet bevatte een vergelijkbare bevoegdheid.

Voor andere gevallen is publiekrechtelijk verhaal van nadeelcompensatie niet nodig geacht.

14.3 Verhalen van de kosten van nadeelcompensatie via kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling

Het verrekenen van nadeelcompensatie kan echter ook via het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Artikel 13.13 maakt het mogelijk om te contracteren over de kosten van de gebiedsontwikkeling voor aangewezen activiteiten, zoals de nieuwbouw van woningen. De lijst aangewezen activiteiten staat in het Omgevingsbesluit.[135] De kosten van nadeelcompensatie voor de in artikel 15.1 van de Omgevingswet aangewezen besluiten maken deel uit van de kostensoortenlijst in het Omgevingsbesluit. Als een anterieure overeenkomst over kostenverhaal wordt gesloten, moeten daarin tevens de geraamde kosten van nadeelcompensatie worden meegenomen.

De anterieure overeenkomst kostenverhaal wordt geacht alle kostensoorten te omvatten. Daarom is het niet nodig om een afzonderlijke overeenkomst over nadeelcompensatie te sluiten op grond van artikel 15.1 van de Omgevingswet, als er al een anterieure overeenkomst over kostenverhaal gesloten is. Dit ligt alleen anders indien de partij die de overeenkomst over kostenverhaal aangaat, een ander is dan degene die de nadeelcompensatie veroorzaakt.

Als er geen overeenkomst over kostenverhaal is gesloten, moeten voor het kostenverhaal bij de aangewezen activiteiten in het omgevingsplan kostenverhaalregels worden opgenomen. Of moeten in de omgevingsvergunning of in een projectbesluit voorschriften over betaling van het kostenverhaal worden opgenomen.
Ook langs deze weg worden de geraamde kosten van nadeelcompensatie in rekening gebracht bij degene die een aangewezen activiteit in een kostenverhaalsgebied aanvraagt.

Als er kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften zijn vastgesteld, hoeft het bestuursorgaan geen gebruik te maken van de speciale verhaalsbevoegdheid in artikel 13.3d.

Als er kostenverhaal voor aangewezen activiteiten aan de orde is, worden de kosten van nadeelcompensatie dus omgeslagen over alle initiatiefnemers voor de aangewezen activiteiten in het kostenverhaalsgebied. Dan is het doorleggen van de kosten van nadeelcompensatie via artikel 13.3c of 13.3d niet aan de orde.

Als er geen kostenverhaal voor aangewezen activiteiten aan de orde is, kan de overheid de kosten van nadeelcompensatie doorleggen naar degene die profiteert via een overeenkomst op grond van artikel 13.3c of via een beschikking op grond van artikel 13.3d. Dan drukken de kosten van nadeelcompensatie geheel op degene die de schadeveroorzakende activiteit aanvraagt.

[134] In artikel 8.1a van het Omgevingsbesluit werd verwezen naar de onderdelen d, h en j in plaats van naar e, i en k. Dit is gerepareerd via het Verzamelbesluit Omgevingswet 2022.
[135] Artikel 8.13 Omgevingsbesluit.

15 Overgangsrecht

15.1 Overgangsrecht lopende procedures om schadevergoeding

Overgangsrecht is nodig voor een soepele overgang van het oude naar het nieuwe recht. Zonder overgangsrecht zouden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet bijvoorbeeld alle lopende procedures hun rechtsgrond verliezen. De Invoeringswet Omgevingswet bevat in paragraaf 4.2.7 overgangsrecht voor nadeelcompensatie.

Op alle lopende procedures over schadevergoeding blijft het oude recht van toepassing, totdat het besluit om schadevergoeding onherroepelijk is geworden en een toegekende schadevergoeding volledig is betaald.[136] Dus op een verzoek om planschade op grond van de Wro blijft de planschaderegeling in de Wro van toepassing.

15.2 Nog in te dienen verzoeken voor oude of in voorbereiding zijnde besluiten

Is het schadeveroorzakende besluit of de schadeveroorzakende handeling voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet genomen of verricht? Dan blijft ook op een verzoek om schadevergoeding dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingediend het oude recht van toepassing.

De wet maakt per type besluit onderscheid tussen
a. vastgestelde besluiten,
b. onherroepelijke besluiten,
c. van kracht geworden besluiten en
d. aangehouden besluiten.

Hier volgt een toelichting.

Ad a) Vastgestelde besluiten
Voor een aantal besluiten die zijn vastgesteld voor inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft het oude recht nog van toepassing op een verzoek om schadevergoeding voor schade veroorzaakt door dat besluit. Daarvoor geldt de eis dat het verzoek wordt ingediend binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op die verzoeken is dus de oude regeling omtrent schadevergoeding van toepassing.

De besluiten zijn:
a. een beschikking als bedoeld in artikel 40, elfde lid, onder a, van de Mijnbouwwet,
b. een vergunning als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988 zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet of een weigering van die vergunning,
c. een beschikking als bedoeld in artikel 8 van de Ontgrondingenwet,
d. een tracébesluit als bedoeld in artikel 22, eerste lid, van de Tracéwet,
e. een beschikking als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (bevat opsomming van een groot aantal beschikkingen op grond van de Wabo),
f. een beschikking als bedoeld in artikel 15.20, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer voor zover het gaat om artikel 10.52 van die wet, een beschikking als bedoeld in artikel 15.20, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer of een bepaling als bedoeld in artikel 15.21, eerste lid, aanhef en onder a, van die wet,
g. een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, onder g, van de Wro (besluit buitenwerkingstelling Wro vanwege landsverdediging),[137] of

[136] Artikelen 4.17 lid 3, 4.18 lid 3, 4.19 lid 3, 4.20 lid3, 4.21 lid 2 Invoeringswet Omgevingswet.
[137] Artikel 4.17 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet.

h. een besluit tot aanhouding als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, onder d, van de Wro (een besluit tot aanhouding van een aanvraag om een omgevingsvergunning, zoals bedoeld in artikel 3.3. lid 1 of 3.4 van de Wabo).[138]

Besluiten in voorbereiding
De Omgevingswet bevat ook overgangsrecht voor de situatie dat de genoemde besluiten nog in voorbereiding waren op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Voor de gevallen genoemd onder a tot en met g luidt dat als volgt:

Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet:
a. een aanvraag om zo'n besluit is ingediend,
b. bij een ambtshalve te nemen besluit het ontwerp ter inzage is gelegd, of
c. bij een ambtshalve te nemen besluit toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Awb (horen belanghebbenden bij de voorbereiding van het besluit),
en het besluit wordt vastgesteld na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft het oude recht van toepassing op een verzoek om schadevergoeding, veroorzaakt door dat besluit, als dat is ingediend binnen vijf jaar nadat het besluit is vastgesteld.[139]

Voor het geval onder h luidt het overgangsrecht als volgt:

Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 3.3. of 3.4 van de Wabo is ingediend en dat besluit wordt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet aangehouden, blijft het oude recht van toepassing op een verzoek om schadevergoeding, veroorzaakt door de aanhouding van dat besluit, als dat is ingediend binnen vijf jaar na de terinzagelegging van het vastgestelde bestemmingsplan.[140]

Ad b) Onherroepelijke besluiten
Voor een aantal besluiten die onherroepelijk zijn geworden voor inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft het oude recht nog van toepassing op een verzoek om schadevergoeding voor schade veroorzaakt door dat besluit. Daarvoor geldt de eis dat het verzoek wordt ingediend binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Dat zijn:
a. een onherroepelijk besluit of plan als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Spoedwet wegverbreding,
b. een onherroepelijk besluit als bedoeld in artikel 8.4, 8.15, 8.43, eerste lid, 8.70, eerste lid, of 10.15, eerste lid, van de Wet luchtvaart in samenhang met artikel 8.31 van die wet,
c. een onherroepelijk besluit als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, onder c, van de Wro (besluit omtrent een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit, een sloopactiviteit of gebruik dat strijdig is met een bestemmingsplan of beheersverordening, exploitatieplan, algemene maatregel van bestuur, provinciale verordening of voorbereidingsbesluit).

Besluiten in voorbereiding
De Omgevingswet bevat ook overgangsrecht voor de situatie dat de genoemde besluiten nog in voorbereiding waren op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet:
a. een aanvraag om zo'n besluit is ingediend,
b. bij een ambtshalve te nemen besluit het ontwerp ter inzage is gelegd, of

[138] Artikel 4.20 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet.
[139] Artikel 4.17 lid 2 Invoeringswet Omgevingswet.
[140] Artikel 4.20 lid 2 Invoeringswet Omgevingswet.

c. bij een ambtshalve te nemen besluit toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Awb (horen belanghebbenden bij de voorbereiding van het besluit),
d. zo'n ambtshalve te nemen besluit is bekendgemaakt en het besluit onherroepelijk wordt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet,

blijft het oude recht van toepassing op een verzoek om schadevergoeding, veroorzaakt door dat besluit, als dat is ingediend binnen vijf jaar nadat het besluit is vastgesteld.[141]

Voor degene die schade lijdt is het dus opletten. De termijn voor schadevergoeding begint al te tellen bij het moment van vaststelling. Als het besluit pas drie jaar later onherroepelijk zou worden, heeft degene die schade lijdt geen vijf maar twee jaar de tijd om het verzoek in te dienen.

Ad c) Van kracht geworden besluiten
Voor een aantal besluiten die van kracht zijn geworden voor inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft het oude recht nog van toepassing op een verzoek om schadevergoeding voor schade veroorzaakt door dat besluit. Daarvoor geldt de eis dat het verzoek wordt ingediend binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Dat zijn:
- een besluit als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, onder a, Wro (meeste bepalingen van een bestemmingsplan, beheersverordening of inpassingsplan),
- een besluit als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, onder b, Wro (bepalingen van wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan),
- een besluit als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, onder e, Wro (bepaling van een provinciale verordening of algemene maatregel van bestuur, voor zover die een weigeringsgrond voor een vergunning bevat),
- een besluit als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, onder f, Wro (bepaling van een exploitatieplan, voor zover die een weigeringsgrond voor een vergunning bevat).

Besluiten in voorbereiding
De Omgevingswet bevat ook overgangsrecht voor de situatie dat de genoemde besluiten nog in voorbereiding waren op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet:
a. een aanvraag om zo'n besluit is ingediend,
b. bij een ambtshalve te nemen besluit het ontwerp ter inzage is gelegd, en het besluit van kracht wordt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet,

blijft het oude recht van toepassing op een verzoek om schadevergoeding, veroorzaakt door dat besluit, als dat is ingediend binnen vijf jaar nadat het besluit van kracht is geworden.

Schade door uitvoering van taak
De hiervoor genoemde gevallen gaan over schade veroorzaakt door besluiten. Het is echter ook mogelijk dat schade wordt veroorzaakt door handelingen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid. De Waterwet bevat een regeling voor vergoeding van schade veroorzaakt bij de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van waterbeheer. De waterbeheerder (bijna altijd een waterschap of Rijkswaterstaat) moet die schade vergoeden.

Ook daarvoor is overgangsrecht opgenomen. Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet schade is veroorzaakt door de uitoefening van een taak of bevoegdheid als bedoeld in artikel 7.14, eerste lid, van de Waterwet, blijft het oude recht van toepassing op een verzoek om schadevergoeding dat wordt ingediend binnen vijf jaar nadat de schade zich heeft geopenbaard of de benadeelde redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schade, maar in ieder geval binnen twintig jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis.

[141] Artikel 4.21 Invoeringswet Omgevingswet.

Het oude recht blijft van toepassing op het verzoek om schadevergoeding tot het besluit onherroepelijk wordt en, bij toewijzing van het verzoek, de toegewezen schadevergoeding volledig is betaald.

15.3 Overgangsrecht tijdelijk deel omgevingsplan

Een aantal besluiten gaat onderdeel uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, terwijl ze voorheen geen deel uitmaakten van een bestemmingsplan. Voor deze besluiten is bepaald dat ze niet gelden als schadeveroorzakend besluit voor nadeelcompensatie als bedoeld in artikel 15.1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet.[142]

Dat zijn een onherroepelijk besluit tot aanwijzing van:
a. een monument of archeologisch monument als gemeentelijk monument of provinciaal monument,
b. een gemeentelijk of provinciaal beschermd stads- of dorpsgezicht,
c. een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht, waarvan de inhoud wordt opgenomen in een omgevingsplan.

Het is immers niet de bedoeling dat bestaande onherroepelijke aanwijzingen opnieuw als schadeveroorzakend besluit gaan gelden waarbij opnieuw de mogelijkheid ontstaat om een verzoek om schadevergoeding in te dienen.

Voorts is bepaald dat een omgevingsvergunning die wordt verleend op grond van een regel in het tijdelijk deel van het omgevingsplan niet geldt als schadeveroorzakend besluit als bedoeld in artikel 15.1 lid 2 Omgevingswet.[143]

Volgens de memorie van toelichting voorkomt deze bepaling dat een benadeelde die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht om een verzoek om vergoeding van planschade in te dienen, door de verschuiving van het schademoment opnieuw die mogelijkheid krijgt.[144]

15.4 Overgangsrecht nadeelcompensatie- en planschadeverordeningen

De Awb en de Omgevingswet bevatten dwingende bepalingen voor nadeelcompensatie. Na inwerkingtreding van de wijziging van de Awb en de Omgevingswet hebben de bestaande verordeningen over planschade en nadeelcompensatie hun werking verloren, behalve voor gevallen die vallen onder het overgangsrecht. Op die gevallen blijft het oude recht van toepassing en dus ook de oude verordening.
Het is vanuit een oogpunt van rechtszekerheid wenselijk de oude verordeningen in te trekken. De VNG raadt aan een nieuwe verordening vast te stellen en heeft daarvoor een model opgesteld.

[142] Artikel 22.13 lid 2 Omgevingswet.
[143] Artikel 22.13 lid 1 Omgevingswet.
[144] Kamerstukken II, 2017-18, 34986, nr. 3, p. 332.

Begrippenlijst

Abnormale last: schade die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico

Actieve risicoaanvaarding: hiervan is sprake als de verzoeker zelf handelingen verricht op een moment waarop hij de ongunstige overheidsmaatregel die schade veroorzaakt kon voorzien.

Anticumulatieregeling: een bepaald element kan niet twee keer worden meegeteld (anti optelsombepalingen)

Directe schade: schade die het gevolg is van het aanpassen van bestaande rechten van de aanvrager

Egalitébeginsel of égalité devant les charges publiques (gelijkheid tegenover publieke lasten): alleen schade die uitgaat boven het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico ('abnormale last') en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft ('speciale last') komt voor vergoeding in aanmerking.

Gedoogplicht: de plicht voor een eigenaar van een onroerende zaak om te dulden dat een ander zijn onroerende zaak gebruikt

Indirecte schade: schade veroorzaakt door activiteiten in de omgeving

Nadeelcompensatie: de vergoeding van schade die de overheid veroorzaakt in de rechtmatige uitoefening van haar taak of bevoegdheid. Het gaat om schade die uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico of normale bedrijfsrisico en een burger of bedrijf onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven.

Passieve risicoaanvaarding: van passieve risicoaanvaarding is sprake als benadeelde ervan heeft afgezien om passende (aanpassings)maatregelen te nemen toen hij daartoe redelijkerwijs in de gelegenheid was, terwijl hij kon voorzien of er rekening mee moest houden, dat er later bepaalde overheidsmaatregelen zouden worden genomen die dat onmogelijk zouden maken. De schade die hij aldus had kunnen voorkomen, wordt hij geacht te hebben aanvaard.

Relativiteitsvereiste (uit artikel 8:69a Awb): Bepaling dat bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt vanwege de schending van een geschreven of ongeschreven regel als deze kennelijk niet strekt tot bescherming van degene die zich op de regel beroept.

Schaduwschade: het negatieve effect op de waarde van onroerende zaken dat optreedt vanaf de voorbereiding van een besluit of activiteit, doordat partijen het verwachte besluit betrekken bij hun waardebepaling.

Speciale last: een last die op een beperkte groep burgers of bedrijven onevenredig zwaar drukt ten opzichte van een vergelijkbare groep (de referentiegroep)

Specialiteitsbeginsel: dit houdt in dat de belangenafweging door een bestuursorgaan beperkt dient te blijven tot de belangen die de desbetreffende wet beoogt te beschermen

Uitvoeringsschade: schade als gevolg van de feitelijke uitvoering van de activiteit

Bijlage 1: Kruimelgevallen waarvoor geen schadevergoeding mogelijk is

Gevallen waarin de schade niet geacht wordt uit te komen boven het normaal maatschappelijk risico. Daardoor komt de schade niet voor vergoeding in aanmerking. Ze zijn aangewezen op grond van artikel 15.7 lid 4 van de Omgevingswet. Zie voor uitleg paragraaf 3.5.

Artikel 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving

(vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot bouwwerken)
(voor inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging bouwen genummerd artikel 2.15f

Onverminderd regels in het omgevingsplan over het in stand houden van een bouwwerk die betrekking hebben op de ernstige ontsiering van het uiterlijk van dat bouwwerk, geldt het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplan-activiteit te verrichten, niet voor een omgevingsplanactiviteit voor zover de activiteit betrekking heeft op een van de volgende bouwwerken:

a. een bouwwerk voor zover daaraan gewoon onderhoud wordt verricht en daarbij detaillering, profilering en vormgeving van het bouwwerk niet wijzigen;
b. een dakkapel in het achterdakvlak of een niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
   - 1°. voorzien van een plat dak;
   - 2°. gemeten vanaf de voet van de dakkapel niet hoger dan 1,75 m;
   - 3°. onderzijde meer dan 0,5 m en minder dan 1 m boven de dakvoet;
   - 4°. bovenzijde meer dan 0,5 m onder de daknok; en
   - 5°. zijkanten meer dan 0,5 m van de zijkanten van het dakvlak;

c. een dakraam, daklicht, lichtstraat of soortgelijke daglichtvoorziening in een dak, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
   - 1°. bij plaatsing in het achterdakvlak, een niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak of een plat dak:
     i. de constructie steekt niet meer dan 0,6 m uit buiten het dakvlak respectievelijk het platte dak; en
     ii. zijkanten, onder- en bovenzijde meer dan 0,5 m van de randen van het dakvlak of het platte dak; en

   - 2°. bij plaatsing in een ander dakvlak dan bedoeld onder 1°:
     i. de constructie steekt niet uit buiten het dakvlak; en
     ii. zijkanten, onder- en bovenzijde meer dan 0,5 m van de randen van het dakvlak;

d. een collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking op een dak, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
   - 1°. bij plaatsing op een schuin dak:
     i. binnen het dakvlak;
     ii. in of direct op het dakvlak; en
     iii. hellingshoek gelijk aan hellingshoek dakvlak;

   - 2°. bij plaatsing op een plat dak: afstand tot de zijkanten van het dak ten minste gelijk aan hoogte collector of paneel; en
   - 3°. als de collector of het paneel niet één geheel vormt met de installatie voor het opslaan van het water of het omzetten van de opgewekte elektriciteit: die installatie aan de binnenzijde van een bouwwerk geplaatst;

e. een kozijn, kozijninvulling, gevelpaneel, isolatieplaat of boeideel, of stucwerk, bij plaatsing in of aan de achtergevel of een niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijgevel van een hoofdgebouw, of in of aan een gevel van een bijbehorend bouwwerk, voor zover die gevel is gelegen in achtererfgebied;
f. een zonwering, rolhek, luik of rolluik aan of in een gebouw, als, voor zover het daarbij gaat om een rolhek, luik of rolluik in een voorgevel of een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde

zijgevel van een ander hoofdgebouw dan een woning of woongebouw, wordt voldaan aan de volgende eisen:
- 1°. geplaatst aan de binnenzijde van de uitwendige scheidingsconstructie; en
- 2°. voor ten minste 75% voorzien van glasheldere doorkijkopeningen;

g. een afscheiding tussen balkons of dakterrassen;
h. tuinmeubilair, als dat niet hoger is dan 2,5 m;
i. een sport- of speeltoestel voor alleen particulier gebruik, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
   - 1°. niet hoger dan 2,5 m; en
   - 2°. alleen functionerend met behulp van de zwaartekracht of de fysieke kracht van de mens;

j. een erf- of perceelafscheiding, als die niet hoger is dan 1 m;
k. een constructie voor het overbruggen van een terreinhoogteverschil van niet meer dan 1 m die niet hoger is dan het aansluitende afgewerkte terrein;
l. een vlaggenmast op een gebouwerf, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
   - 1°. niet hoger dan 6 m; en
   - 2°. ten hoogste een mast per gebouwerf;

m. een antenne-installatie voor mobiele telecommunicatie op of aan een bouwwerk, met inbegrip van een hekwerk ter beveiliging van een dergelijke antenne-installatie op of aan een bouwwerk als bedoeld onder 1°, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
   - 1°. bij plaatsing op of aan een hoogspanningsmast, wegportaal, reclamezuil, lichtmast, windturbine, sirenemast of een niet van een bouwwerk deel uitmakende schoorsteen, of op een antenne-installatie als bedoeld onder n of een andere antenne-installatie voor zover hoger dan 5 m:
     i. de antenne, met antennedrager, gemeten vanaf de voet, niet hoger dan 5 m; en
     ii. de antenne hoger geplaatst dan 3 m, gemeten vanaf het bij het bouwwerk aansluitende afgewerkt terrein; en

   - 2°. bij plaatsing op of aan een ander bouwwerk dan bedoeld onder 1°:
     i. de antenne, met antennedrager, gemeten vanaf de voet, niet hoger dan 0,5 m; of
     ii. de antenne, met antennedrager, gemeten vanaf de voet, of als deze is bevestigd aan een gevel van een gebouw, gemeten vanaf het punt waarop de antenne, met antennedrager, het dakvlak kruist, niet hoger dan 5 m; waarbij:
        - de antenne, met antennedrager, hoger geplaatst dan 9 m, gemeten vanaf het bij het bouwwerk aansluitende afgewerkt terrein;
        - de bedrading in of direct langs de antennedrager of inpandig aangebracht, of in een kabelgoot, als deze kabelgoot meer dan 1 m achter de voorgevel is geplaatst; en
        - de antennedrager bij plaatsing op het dak van een gebouw:
          - 1°. aan of bij een op het dak aanwezig object geplaatst;
          - 2°. in het midden van het dak geplaatst; of
          - 3°. elders op het dak geplaatst, als de afstand in meters tot de voorgevel van het bouwwerk ten minste gelijk is aan: 18 gedeeld door de hoogte waarop de antenne, met antennedrager, is geplaatst, gemeten vanaf het bij het gebouw aansluitende afgewerkt terrein tot aan de voet van de antenne, met antennedrager;

n. een antenne-installatie met bijbehorend opstelpunt voor de C2000-infrastructuur voor de mobiele communicatie door hulpverleningsdiensten;
o. een andere antenne-installatie dan bedoeld onder m en n, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
   - 1°. als het gaat om een schotelantenne:
     i. de antenne-installatie achter het voorerfgebied geplaatst;
     ii. de doorsnede van de antenne niet meer dan 2 m; en
     iii. de antenne, met antennedrager, gemeten vanaf de voet, niet hoger dan 3 m; en

- 2°. als het gaat om een andere antenne dan bedoeld onder 1°:
  i. de antenne-installatie achter het voorerfgebied geplaatst; en
  ii. de antenne, met antennedrager, gemeten vanaf de voet, of als deze is bevestigd aan de gevel, gemeten vanaf het punt waarop de antenne, met antennedrager, het dakvlak kruist, niet hoger dan 5 m;

p. een bouwwerk voor een infrastructurele of openbare voorziening, voor zover het gaat om:
  - 1°. een bouwwerk voor een nutsvoorziening, de waterhuishouding, het meten van de luchtkwaliteit, het telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
    i. niet hoger dan 3 m; en
    ii. de oppervlakte niet meer dan 15 m2;

  - 2°. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, voor:
    i. het weren van voorwerpen die de veiligheid van het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer in gevaar kunnen brengen;
    ii. de beveiliging van een weg, spoor- of waterweg of een spoorweg- of luchtvaartterrein;
    iii. verkeersregeling, verkeersgeleiding, handhaving van de verkeersregels, wegaanduiding, het opladen van accu's van voertuigen, verlichting of tolheffing; of
    iv. iv. het verschaffen van toegang tot het openbaar vervoer of openbaar vervoersgebouwen of het overbruggen van hoogten door personen met een handicap in en nabij openbaar vervoersgebouwen of perrons;
    v. v. het beperken van geluid door een weg of spoorweg ter uitvoering van een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde als bedoeld in artikel 2.13a of 2.15, tweede lid, van de wet; of
    vi. het beperken van geluid door een weg of spoorweg ter uitvoering van de in een programma als bedoeld in artikel 22.18 van de wet of een saneringsplan als bedoeld in artikel 11.60 van de Wet milieubeheer gekozen maatregel voor een locatie;

  - 3°. bovenleidingen met de bijbehorende draagconstructies of seinpalen;
  - 4°. ondergrondse buis- en leidingstelsels, met inbegrip van ondergrondse faunapassages en met uitzondering van:
    i. een buisleiding als bedoeld in artikel 3.101, eerste lid, aanhef en onder a tot en met e, van het Besluit activiteiten leefomgeving; en
    ii. een buisleiding voor warm water of stoom anders dan een buisleiding als bedoeld onder i.

  - 5°. een container voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
    i. niet hoger dan 2 m; en
    ii. bij plaatsing bovengronds: de oppervlakte niet meer dan 4 m2;

  - 6°. een elektronische sirene voor het waarschuwen van de bevolking bij calamiteiten of de dreiging daarvan, met inbegrip van de daarbij behorende bevestigingsconstructie;
  - 7°. straatmeubilair; of
  - 8°. meubilair in openbaar vervoersgebouwen of op perrons;

q. een bouwkeet, bouwbord, steiger, heistelling, hijskraan, damwand, terreininrichting of andere hulpconstructie die functioneel is voor bouw-, onderhouds- of sloopwerkzaamheden, tijdelijke werkzaamheden in de grond, weg- of waterbouw of werkzaamheden met een verplaatsbaar mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.322, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, bij plaatsing op of in de onmiddellijke nabijheid van het terrein waarop die werkzaamheden worden verricht; of
r. een ander bouwwerk in voor- of achtererfgebied, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
  - 1°. niet hoger dan 1 m; en
  - 2°. de oppervlakte niet meer dan 2 m2.

Colofon

Project
Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet

Auteur
Hendrik van Sandick

Met dank aan
Josephine Roos (ministerie van BZK); Nicoline van den Heuvel, Sylvia Suurmeijer (Programma Aan de slag met de Omgevingswet); Ada Blijleven-Spelt, Yvette Boltze, Marieke de Jager (Rijkswaterstaat) en de leden van de klankbordgroep handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet: Maarten Engelberts, Chantal van Rooijen (VNG); Kees van der Lee (SAOZ); Jody Bakker (Rho Adviseurs); Ronald de Graaf, Renata Busscher (gemeente Amsterdam); Pierre Hagenbeek (gemeente Utrecht); Leen Meijers (waterschap Scheldestromen); Anique Stroux (Rijkswaterstaat).

Vormgeving
Xerox/Osage

De hoofdstukken 9 en 10 zijn ontleend aan een onderzoeksrapport van Rho Adviseurs te Rotterdam, opgesteld door Jody Bakker, Frits Dinkkla, Ruud Louwes en Kees van der Lee (SAOZ) in opdracht van het ministerie van BZK.

Juni 2022

Aan deze handreiking kunnen geen rechten worden ontleend.