

ANNOTATIE

Berthy van den Broek

Annotatie bij Raad van State, 29-02-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254 (OGR-2012-0003)

1. In de nieuwe planschaderegeling is het normaal maatschappelijk risico expliciet gecodificeerd in art. 6.2 Wro. Art. 6.2 Wro valt uiteen in twee onderdelen. In het eerste lid van art. 6.2 Wro is de hoofdregel opgenomen: 'binnen het normaal maatschappelijk risico vallende schade blijft voor rekening van de aanvrager'. In het tweede lid is de minimum-forfaitregel opgenomen, inhoudend dat in ieder geval een deel van de schade dat gelijk is aan 2% van de waarde of het inkomen voor rekening van de aanvrager blijft. In de uitspraak van 29 februari 2012 bepaalt de Afdeling bestuursrechtspraak dat aan art. 6.2, eerste lid, Wro een zelfstandige betekenis toekomt, naast de minimum-forfaitregeling van het tweede lid.

In deze uitspraak gaat het om een verzoek om een tegemoetkoming in planschade op grond van art. 6.1 Wro. Bij besluit van 9 juni 2008 is aan appellant sub 2A een vrijstelling ex art. 19 WRO verleend ten behoeve van de bouw van een vrijstaande woning met garage/berging. Met deze initiatiefnemer is (kennelijk) een verhaalsovereenkomst gesloten, op basis waarvan de planschadekosten door de gemeente op de initiatiefnemer kan worden verhaald. Degene die zo'n verhaalsovereenkomst heeft gesloten, wordt op basis van art. 6.4a, tweede lid, Wro aangemerkt als belanghebbende bij het besluit omtrent de toekenning van planschadevergoeding.

De Afdeling bestuursrechtspraak concludeert dat art. 6.2, eerste lid, Wro op de aanvraag van toepassing is. De SAOZ had geoordeeld dat art. 6.2 Wro op deze aanvraag niet van toepassing is en had niet onderzocht of de schade binnen het normale maatschappelijke risico valt. De rechtbank had zich op het standpunt gesteld dat art. 6.2, eerste lid, Wro op de aanvraag van toepassing was, maar dat de schade niet tot het normale maatschappelijke risico behoorde.

Er is in de praktijk veel onduidelijkheid over de toepasselijkheid van art. 6.2 Wro, vanwege het

overgangsrecht van art. 9.1.18 Invoeringswet Wro. Niet in geschil is dat het nieuwe art. 6.1 Wro van toepassing is op de aanvraag om planschadevergoeding. Het schadeveroorzakende besluit is immers onherroepelijk geworden na 1 september 2005 en de aanvraag is bovendien ingediend na 1 juli 2008, zodat de nieuwe planschaderegeling van toepassing is op de aanvraag (art. 9.1.18, eerste lid, Invoeringswet Wro, zie ook r.o. 2.9). Dit betekent ook dat de hoofdregel van art. 6.2, eerste lid, Wro van toepassing is op de aanvraag.

De forfaitregeling van art. 6.2 lid 2 Wro is echter niet onmiddellijk van toepassing op schade die is ontstaan vóór de inwerkingtreding van de Wro. Uit art. 9.1.18, tweede lid, Invoeringswet Wro volgt dat op aanvragen die voor 1 september 2010 zijn ingediend en zien op schade die is ontstaan voor 1 juli 2008 (de datum waarop de Wro in werking is getreden), de minimum-forfaitregeling van art. 6.2, tweede lid, Wro niet van toepassing is. Aangezien de peildatum voor het ontstaan van schade wordt gesteld op de inwerkingtreding van een schadeveroorzakend besluit, volgt uit deze bepaling dat de minimumforfait-regeling niet van toepassing is op aanvragen betreffende schadeveroorzakende besluiten die in werking zijn getreden voor 1 juli 2008 (maar onherroepelijk zijn geworden na 1 september 2005) en terzake waarvan een aanvraag om planschadevergoeding is ingediend voor 1 september 2010. Uit de onderhavige uitspraak kan worden afgeleid dat ingevolge het overgangsrecht art. 6.2 tweede lid Wro weliswaar niet van toepassing is, maar dat art. 6.2, eerste lid, Wro een zelfstandige betekenis heeft en wel van toepassing is (r.o. 2.9.1).

Dat het overgangsrecht van art. 9.1.18 Invoeringswet Wro in de praktijk niet altijd eenvoudig toe te passen is, blijkt wel uit ABRvS 7 maart 2012 (201109830/1/A2). In deze uitspraak betrof het schade tengevolge van een bestemmingsplan dat in werking was getreden op 26 juli 2005, maar onherroepelijk was geworden op 2 augustus 2006. Aangezien het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden na 1 september 2005 en de aanvraag na 1 juli 2008 was ingediend, is art. 6.1 Wro van toepassing op de aanvraag (art. 9.1.18, eerste lid, Invoeringswet Wro). Echter, gelet op art. 9.1.18, tweede lid, Invoeringswet Wro is de minimum-forfaitregeling van art. 6.2 tweede lid Wro niet van toepassing. De Afdeling acht daarvoor relevant dat de aanvraag in de periode tussen 1 juli 2008 en 1 september 2010 is ingediend en het bestemmingsplan in werking is getreden voor 1 september 2005. Deze laatste datum acht ik onjuist: hoewel de bepaling in art. 9.1.18, tweede lid, Invoeringswet niet heel helder is, leid ik daaruit af dat de schade moet zijn ontstaan voor de inwerkingtreding van de Wet op de ruimtelijke ordening, dus voor 1 juli 2008. Zie uitgebreider over het overgangsrecht: G.M. van den Broek, De overgangsregeling voor planschade in de Invoeringswet Wro, O&A 2010/60.

2. Anders dan het College en de Rechtbank, stelt de Afdeling bestuursrechtspraak zich op het

standpunt dat de schade binnen het normale maatschappelijke risico valt. De Afdeling heeft er kennelijk geen moeite mee om aan het vage begrip 'normaal maatschappelijk risico' invulling te geven. In r.o. 2.11.1 hanteert de Afdeling bestuursrechtspraak een enigszins gewijzigde variant van de (inmiddels) standaardoverweging inzake het normaal maatschappelijk risico in de nadeelcompensatiejurisprudentie. Opvallend is dat een planologische ontwikkeling naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden beschouwd als een normale maatschappelijke ontwikkeling, wanneer die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag. In casu lag de planologische wijziging naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak in de lijn der verwachtingen, waarbij van belang wordt geacht dat het bouwplan zich goed voegt in het karakter van de buurt, dat de ontwikkeling aansluit op de plaatselijke situatie, dat het bouwplan in overeenstemming is met het ruimtelijke beleid van de gemeente en dat er geen grote aantasting van de bestaande stedenbouwkundige structuur en van het woonklimaat zal plaatsvinden. En passant overweegt de Afdeling dat inbreiding van woningen in een bestaande woonkern een normale maatschappelijke ontwikkeling is. Deze passage doet denken aan de oude planschadejurisprudentie van de Kroon en de Afdeling geschillen, waarin de structuur van de omgeving een belangrijke rol speelde in het kader van de vraag of de schade voor rekening van de aanvrager behoorde te blijven omdat de nieuwe bestemming in de lijn der verwachtingen lag. In deze visie liggen planologische wijzigingen die passen binnen de bestaande gebiedsstructuur in de lijn der verwachtingen. Deze planologische wijzigingen moeten als een normale maatschappelijke ontwikkeling worden beschouwd waarmee een grondeigenaar rekening dient te houden. Het normaal maatschappelijk risico van de grondeigenaar wordt in r.o. 2.11.2 gekoppeld aan de structuur van de omgeving. In mijn proefschrift heb ik er reeds voor gepleit om in de planschadejurisprudentie meer aandacht te besteden aan de onlosmakelijke band tussen de onroerende zaak en zijn omgeving bij de vraag of de schade voor rekening van de aanvrager behoort te blijven. Van oudsher wordt het normaal maatschappelijk risico van de grondeigenaar gerechtvaardigd vanwege de inbedding van de onroerende zaak in de omgeving. De kenmerken van de bestaande gebiedsstructuur bepalen of een gebied geschikt is voor nieuwe ontwikkelingen en bepalen ook welke nieuwe ontwikkelingen bij de bestaande gebiedsstructuur aansluiten. De structuur van de omgeving bepaalt derhalve of, en zo ja met welke, nieuwe ontwikkelingen rekening moet worden gehouden (zie G.M. van den Broek, Planschadevergoeding (diss. UU), Deventer: Kluwer 2002, hoofdstuk 6). Het is interessant dat de Afdeling bestuursrechtspraak teruggrijpt op deze oude planschadejurisprudentie. Daarmee worden aan de praktijk belangrijke handvatten gegeven voor de beoordeling of een planologische wijziging onder het normaal maatschappelijk risico valt.