



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Rijsbergen

Broek, G.M. van den; Tjepkema, M.K.G.

Citation

Broek, G. M. van den, & Tjepkema, M. K. G. (2016). Rijsbergen. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2016(25), 1284-1291. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/46492>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/46492>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

omgeven; het terrein moet dan ook worden beschouwd als een inbreidingslocatie;

– de bouw van woningen op een inbreidingslocatie is een normale maatschappelijke ontwikkeling die zich voordoet in veel centra van steden en dorpen in Nederland;

– de gemeente Mook en Middelaar en de provincie Limburg hanteren inbreiding als uitgangspunt van het woningbouwbeleid; de ontwikkeling past daarmee in het gemeentelijk en provinciaal beleid;

– het terrein had in het bestemmingsplan Molenhoek reeds de bestemming 'Woondoeleinden W' gekregen; de gemeenteraad van Mook en Middelaar heeft in 1999 en 2004 uitgesproken een voorstander te zijn voor een invulling van deze locatie met woningbouw;

– naast het perceel van appelland staan op omringende percelen vrijstaande woningen; de bebouwing past dan ook in het karakter van de buurt en sluit in zoverre aan op de plaatselijke situatie;

– de kortste afstand tussen de woning van appelland en het bouwterrein bedraagt ongeveer 18 meter en tussen de woning van appelland en de meest dichtbij voorziene woning ongeveer 32 meter.

Voor zover appelland betoogt dat van de bestaande ruimtelijke structuur wordt afgeweken omdat er aan de Middeweg uitsluitend lintbebouwing is, neemt dit niet weg dat appelland, gelet op het hiervoor overwogene, woningbouw op de inbreidingslocatie had kunnen verwachten en de acht vrijstaande woningen passen bij woningbouw op de omringende percelen. Weliswaar leidt de oprichting van nieuwe woningen, naar appelland betoogt, tot een verdichting van de bebouwing, maar dit nadeel is, gelet op voormelde afstanden, niet uitzonderlijk. Aan de gestelde omstandigheid dat voor de bouw van de woningen nieuwe infrastructuur nodig is in de vorm van een nieuwe ontsluitingsweg komt in het licht van voormelde omstandigheden niet de betekenis toe die appelland daaraan gehecht wil zien.

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

12. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

13. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van X. te worden veroordeeld, nu de Afdeling het oordeel van de rechtbank, dat het besluit van het college van 25 maart 2013 onrechtmatig was, bevestigt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Mook en Middelaar tot vergoeding van bij X. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1025,44 (zegge: duizendvijfentwintig euro en vierenveertig cent), waarvan € 980 (zegge: negenhonderdtachtig euro) is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en € 45,44 (zegge: vijfenveertig euro en vierenveertig cent) is toe te rekenen aan reiskosten.

Noot

Zie noot onder AB 2016/215.

G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema

AB 2016/215

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

2 maart 2016, nr. 201503512/1/A2

(Mrs. C.H.M. van Altena, P.J.J. van Buuren, E.A. Minderhoud)

m.nt. G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema

Art. 6.1, 6.2 Wro

Gst. 2016/60

BR 2016/41

ABkort 2016/93

ECLI:NL:RVS:2016:530

Waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen lag. In deze categorie van gevallen behoort een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak in beginsel tot het normale maatschappelijke risico van de aanvrager. Geen bijzondere omstandigheden die een uitzondering rechtvaardigen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 9 september 2015 in zaak nr. 201500362/1/A2, is inbreiding van woningen in een bestaande woonkern in beginsel een normale maatschappelijke ontwikkeling, die zich voordoet in veel centra van steden en dorpen in Nederland. Dat betekent op zichzelf echter nog niet dat de planologische ontwikkeling ook in de lijn der verwachtingen lag. Vergelijk de uitspraak van de Afde-

ling van 29 oktober 2014 in zaak nr. 201306833/1/A2 en 201306834/1/A2).

In dit geval gaat het om inbreiding van woningen in een bestaande woonkern. In de omgeving van het plangebied bevinden zich soortgelijke vrijstaande woningen als met het nieuwe bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt. De in het plangebied gebouwde woningen zijn weliswaar hoger dan de woningen in de omgeving van het plangebied, maar dat laat onverlet dat op de gronden van de bestaande woningen, gelet op het ter plaatse toepasselijke planologische regime, ook hoger mag worden gebouwd. De ontwikkeling past derhalve naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving van het plangebied, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen. Daarvoor is, anders dan appellant A. en anderen betogen, niet de feitelijke situatie, maar het ter plaatse toepasselijke planologische regime leidend.

Voorts is van belang dat de gemeente, door op 26 mei 2003 een convenant met de provincie te sluiten, heeft gekozen voor deelname aan een experiment, waarbij het de gemeente gedurende een periode van vijf jaar was toegestaan om binnen bestaand stedelijk gebied te bouwen op daarvoor geschikte inbreidingslocaties zonder kwantitatieve beperkingen vooraf. In het kader van dit experiment is het plangebied op een lijst met mogelijke locaties vermeld. Voor zover de keuze om aan het experiment deel te nemen vooral was ingegeven door de mogelijkheid een onbeperkt aantal woningen te mogen bouwen, zoals appellant A. en anderen met verwijzing naar een rapport van de Rekenkamer West-Brabant van 12 december 2008 stellen, doet dat motief op zichzelf niet af aan het beleid, zoals neergelegd in het convenant. Uit de Woonvisie 2006-2015 van januari 2006 kan, anders dan appellant A. en anderen stellen, worden afgeleid dat inbreiding nog steeds een uitgangspunt van het gemeentelijke woningbouwbeleid is. Uit de Woonvisie 2010-2014 van september 2009 kan, anders dan appellant A. en anderen voorts stellen, evenmin worden afgeleid dat dit uitgangspunt is verlaten.

Uit het vorenstaande volgt dat de planologische ontwikkeling in dit geval gedurende een ruime periode in de lijn der verwachtingen lag. Dit betekent op zichzelf echter nog niet dat de gevolgen van de ontwikkeling geheel onder het normale maatschappelijke risico vallen. In dit verband komt tevens betekenis toe aan het antwoord op de vraag of de schade onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. Dit zijn verschillende aspecten die bij de beoordeling van het normale maatschappelijke risico worden betrokken en elkaar niet uitsluiten. Zie de uitspraak van de Afdeling van 4 juni 2014 in zaak nr. 201303708/1/A2.

Hoewel appellant A. en anderen terecht betogen dat de rechtbank niet expliciet heeft gemotiveerd

dat de schade niet onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak, leidt dat, gelet op het volgende, niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern, waarbij die woningbouw in de lijn der verwachtingen lag, is een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak, in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, substantieel, maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten. Dit betekent dat een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak in deze categorie gevallen in beginsel tot het normale maatschappelijke risico van de aanvrager behoort. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 1 juli 2015 in zaak nr. 201407170/1/A2. Appellant A. en anderen hebben geen bijzondere omstandigheden aangevoerd die rechtvaardigen dat in hun geval een uitzondering op dit uitgangspunt wordt gemaakt.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant A. en anderen, allen wonend te Rijsbergen, gemeente Zundert, tegen de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 20 maart 2015 in zaak nr. 14/3537 in het geding tussen: appellant A. en anderen en Het college van burgemeester en wethouders van Zundert

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 29 oktober 2013 heeft het college afzonderlijke aanvragen van appellant A. en appellant B. (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: appellant A.), appellant C. en appellant D. (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: appellant C.), appellant E., appellant F. en appellant G. (hierna: gezamenlijk en in enkelvoud: appellant F.), appellant H. en appellant I. en appellant J. (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: appellant I.) om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluit van 22 april 2014 heeft het college de door appellant A. en anderen daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 maart 2015 heeft de rechtbank het door appellant A. en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak hebben appellant A. en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Belanghebbende heeft een zienswijze ingediend.

Belanghebbende heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 december 2015, waar appellante A. en appellante C., in persoon en bijgestaan door mr. R.J.G. Ensink, advocaat te Breda, en het college, vertegenwoordigd door drs. A.J.A. Nicia, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is daar belanghebbende, vertegenwoordigd door mr. R. Stiekema, advocaat te 's-Hertogenbosch, als belanghebbende gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 6.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) kennen burgemeester en wethouders degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

Ingevolge het tweede lid, aanhef onder a, is een bepaling van een bestemmingsplan een oorzaak, als bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge artikel 6.2, eerste lid, blijft binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, blijft van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak in ieder geval voor rekening van de aanvrager: een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade.

2. Voor de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade dient te worden onderzocht of de aanvrager als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en ten gevolge daarvan schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient de desbetreffende wijziging, waarvan gesteld wordt dat deze planschade heeft veroorzaakt, te worden vergeleken met het oude planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar hetgeen maximaal op grond van het oude planologische regime kon worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking heeft plaatsgevonden. Slechts ingeval realisering van de maximale mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid

kan worden uitgesloten, kan aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken.

3. Appellante A. en anderen zijn de eigenaren van de vrijstaande woningen aan de locatie-a, locatie-b, locatie-c en locatie-d en de locatie-e en locatie-f te Rijsbergen. Zij hebben het college ieder verzocht om een tegemoetkoming in planschade die zij stellen te hebben geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 'Centrum, Rijsbergen, Minister Verschuurstraat 10, Rijsbergen' (hierna: het nieuwe bestemmingsplan) op 19 november 2009 (hierna: de peildatum). Dit plan is de juridisch-planologische basis voor het realiseren van drie vrijstaande woningen op een dichtbij de woningen van appellante A. en anderen gelegen gebied (hierna: het plangebied). Belanghebbende, de initiatiefnemer van het bouwproject, heeft met de gemeente een overeenkomst gesloten, waarbij zij zich heeft verbonden eventuele door het college toe te kennen tegemoetkomingen in planschade voor haar rekening te nemen.

4. Het college heeft voor de op de aanvragen te nemen besluiten advies gevraagd aan Ingenieursbureau Oranjewoud B.V. (hierna: Oranjewoud). In afzonderlijke adviezen van 25 september 2013 heeft Oranjewoud een vergelijking gemaakt tussen de planologische mogelijkheden in het plangebied onder het nieuwe bestemmingsplan en het onmiddellijk daaraan voorafgaande planologische regime van het bestemmingsplan 'Centrum Rijsbergen' van 20 april 1995 (hierna: het oude bestemmingsplan). In deze adviezen is uiteengezet dat het plangebied onder het oude bestemmingsplan als achtertuin was bestemd, waarbij slechts het oprichten van bijgebouwen was toegestaan, en dat het nieuwe bestemmingsplan een forse toename van de bouwingsmogelijkheden en de gebruiksintensiteit van het plangebied met zich brengt. Voor appellante A. en anderen heeft dit geleid tot een verstening van de omgeving, tot een beperking van het uitzicht en mogelijk tot extra schaduw-hinder en voorts tot een aantasting van de privacy en tot een beperkte toename van de overlast. Uit deze vergelijking heeft Oranjewoud de conclusie getrokken dat appellante A. en anderen ten gevolge van de planologische verandering in een nadeliger positie zijn komen te verkeren en dat daaruit ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan voor vergoeding vatbare planschade is voortgevloeid, in de vorm van een waardevermindering van de woningen van appellante A. (van € 460.000 naar € 437.000), appellante C. (van € 280.000 naar € 266.000), appellante E. (van € 263.000 naar € 250.000), appellante F. (van € 310.000 naar € 297.500), appellante H. (van € 250.000 naar € 240.000) en appellante I. (van

€ 280.000 naar € 267.400). Volgens Oranjewoud valt de schade in alle gevallen geheel binnen het normale maatschappelijke risico, als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Wro, zodat de schade voor rekening van appellant A. en anderen dient te worden gelaten.

Het college heeft deze adviezen aan de besluiten van 29 oktober 2013 ten grondslag gelegd en die besluiten in bezwaar gehandhaafd.

5. Appellant A. en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college in redelijkheid heeft kunnen besluiten om de door hen geleden planschade, voor zover deze het wettelijk forfait van artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro overschrijdt, in zijn geheel onder het normale maatschappelijke risico te scharen. Daartoe voeren zij aan dat de planologische ontwikkeling niet op de plaatselijke situatie aansluit, naar haar aard en omvang niet in de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid past en niet in overeenstemming met het ruimtelijke gemeentelijke beleid is, dat de planologische ontwikkeling tot een grote aantasting van de bestaande stedenbouwkundige structuur en het woonklimaat leidt en dat de planologische ontwikkeling niet in de lijn der verwachtingen lag. Voorts wijzen zij op de relatief geringe afstand tussen het plangebied en hun eigen woningen. Verder voeren zij aan dat de schade vier tot vijf procent van de waarde van hun eigen woningen bedraagt en dat de rechtbank niet inzichtelijk heeft gemaakt dat die schade niet onevenredig is en redelijkerwijs geheel voor hun rekening mag worden gelaten.

5.1. De vraag of en zo ja, in hoeverre schade tot het normale maatschappelijke risico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd, waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden in de zin dat de ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de benadeelde en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 24 december 2014

in zaak nr. 201402826/1/A2), is de vaststelling van de omvang van het normale maatschappelijke risico in de eerste plaats aan het bestuursorgaan, dat daarbij beoordelingsruimte toekomt. Het bestuursorgaan dient deze vaststelling naar behoren te motiveren. Indien de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, toetst de rechter deze motivering en kan hij, indien de gegeven motivering niet volstaat, de omvang van het normale maatschappelijke risico zelf vaststellen door in een concreet geval zelf te bepalen welke drempel of korting redelijk is.

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 9 september 2015 in zaak nr. 201500362/1/A2, is inbreiding van woningen in een bestaande woonkern in beginsel een normale maatschappelijke ontwikkeling, die zich voordoet in veel centra van steden en dorpen in Nederland. Dat betekent op zichzelf echter nog niet dat de planologische ontwikkeling ook in de lijn der verwachtingen lag. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 oktober 2014 in zaak nr. 201306833/1/A2 en 201306834/1/A2).

5.3. In dit geval gaat het om inbreiding van woningen in een bestaande woonkern. In de omgeving van het plangebied bevinden zich soortgelijke vrijstaande woningen als met het nieuwe bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt. De in het plangebied gebouwde woningen zijn weliswaar hoger dan de woningen in de omgeving van het plangebied, maar dat laat onverlet dat op de gronden van de bestaande woningen, gelet op het ter plaatse toepasselijke planologische regime, ook hoger mag worden gebouwd. De ontwikkeling past derhalve naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving van het plangebied, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen. Daarvoor is, anders dan appellant A. en anderen betogen, niet de feitelijke situatie, maar het ter plaatse toepasselijke planologische regime leidend.

5.4. Voorts is van belang dat de gemeente, door op 26 mei 2003 een convenant met de provincie te sluiten, heeft gekozen voor deelname aan een experiment, waarbij het de gemeente gedurende een periode van vijf jaar was toegestaan om binnen bestaand stedelijk gebied te bouwen op daarvoor geschikte inbreidingslocaties zonder kwantitatieve beperkingen vooraf. In het kader van dit experiment is het plangebied op een lijst met mogelijke locaties vermeld. Voor zover de keuze om aan het experiment deel te nemen vooral was ingegeven door de mogelijkheid een onbeperkt aantal woningen te mogen bouwen, zoals appellant A. en anderen met verwijzing naar een rapport van de Rekenkamer West-Brabant van 12 december 2008 stellen, doet dat motief op zichzelf niet af aan het beleid, zoals neergelegd

in het convenant. Uit de Woorvisie 2006-2015 van januari 2006 kan, anders dan appellant A. en anderen stellen, worden afgeleid dat inbreiding nog steeds een uitgangspunt van het gemeentelijke woningbouwbeleid is. Uit de Woonvisie 2010-2014 van september 2009 kan, anders dan appellant A. en anderen voorts stellen, evenmin worden afgeleid dat dit uitgangspunt is verlaten.

5.5. Uit het vorenstaande volgt dat de planologische ontwikkeling in dit geval gedurende een ruime periode in de lijn der verwachtingen lag. Dit betekent op zichzelf echter nog niet dat de gevolgen van de ontwikkeling geheel onder het normale maatschappelijke risico vallen. In dit verband komt tevens betekenis toe aan het antwoord op de vraag of de schade onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. Dit zijn verschillende aspecten die bij de beoordeling van het normale maatschappelijke risico worden betrokken en elkaar niet uitsluiten. Zie de uitspraak van de Afdeling van 4 juni 2014 in zaak nr. 201303708/1/A2.

5.6. Hoewel appellant A. en anderen terecht betogen dat de rechtbank niet expliciet heeft gemotiveerd dat de schade niet onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak, leidt dat, gelet op het volgende, niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

5.7. Bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern, waarbij die woningbouw in de lijn der verwachtingen lag, is een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak, in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, substantieel, maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten. Dit betekent dat een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak in deze categorie gevallen in beginsel tot het normale maatschappelijke risico van de aanvrager behoort. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 1 juli 2015 in zaak nr. 201407170/1/A2. Appellant A. en anderen hebben geen bijzondere omstandigheden aangevoerd die rechtvaardigen dat in hun geval een uitzondering op dit uitgangspunt wordt gemaakt.

Omdat de schade die appellant A. en anderen als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan hebben geleden, in geen geval uitstijgt boven vijf procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college de schade ten onrechte geheel volledig voor hun rekening heeft gelaten.

Dat, naar niet in geschil is, de planologische ontwikkeling op relatief korte afstand van de woningen heeft plaatsgevonden, leidt niet tot een ander oordeel. Aan de korte afstand, daargelaten dat deze bij een inbreidingslocatie als het plangebied niet ongebruikelijk is, komt hier geen zelfstandige betekenis toe, omdat de omvang van de waardevermindering van de woningen wordt bepaald door de afstand van de woningen tot locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden, zodat het ervoor dient te worden gehouden dat de korte afstand reeds in de waardevermindering van de woningen is verdisconteerd.

5.8. Het betoog faalt.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Deze twee planschadeuitspraken zijn van belang in verband met de interpretatie van het normaal maatschappelijk risico in het planschaderecht. Uit art. 6.2 lid 1 Wro volgt dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager blijft. In het tweede lid is voor indirecte schade – schade die wordt veroorzaakt door een nadelige wijziging van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van gronden in de omgeving van de aanvrager – een forfaitaire drempel van twee procent van de waarde van de woning opgenomen. De omstandigheden waaronder een hoger percentage dan 2% kan worden tegengeworpen zijn nader uitgewerkt in de jurisprudentie, waarvan in het bijzonder de uitspraak *Heiloo* (ABRVS 5 september 2012, AB 2013/79, m.nt. Tjepkema) van belang is. Uit die uitspraak blijkt dat lid 1 van art. 6.2 Wro een zelfstandige betekenis heeft ten opzichte van de forfaitaire drempel in lid 2. Op basis van art. 6.2 lid 1 Wro kan een bestuursorgaan een groter deel van de schade voor rekening laten van benadeelde. De uitspraken illustreren dat steeds duidelijker wordt in welke mate en op welke gronden bestuursorganen een – op art. 6.2 lid 1 Wro te baseren – hoger percentage dan 2% kunnen toepassen. Als hoofdlijn tekent zich af dat de Afdeling een gemotiveerde verhoging van de waardedrempel van 2% naar 5% honoreert, mits het bestuursorgaan dit goed weet te motiveren.

2. In de *Heiloo*-uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een omschrijving van het normaal maatschappelijk risico gegeven die sterk doet denken aan de omschrijving van het normale maatschappelijke risico in de nadeelcompensatiejurisprudentie (zie bijvoorbeeld ABRvS 16 november 2011, AB 2012/43 en ABRvS 11 januari 2012, AB 2012/271, beide m.nt. Van den Broek). De betreffende overweging kan inmiddels als een standaardoverweging worden beschouwd in de planschadejurisprudentie (zie r.o. 5.1 van de uitspraak *Rijsbergen* en r.o. 10 van de uitspraak *Mook en Middelaar*). De onderhavige uitspraken laten ook op andere punten zien dat er een grote mate van convergentie is tussen het planschade- en nadeelcompensatierecht voor wat betreft de invulling van het normaal maatschappelijk risico. Zo verwijst de Afdeling in de uitspraak *Mook en Middelaar* in r.o. 9 naar haar overwegingen in de uitspraak *Wouwse Tol* van 5 december 2012 (AB 2013/221) waarin zij oordeelde dat het in beginsel met het oog op de uniformiteit en de voorspelbaarheid van de eventuele vergoeding van schade aanvaardbaar is dat het bestuursorgaan werkt met een vaste drempel. Ook herhaalt de Afdeling haar oordeel dat het bestuursorgaan, als daartoe op grond van de door de benadeelde verschaft gegevens aanleiding bestaat, moet beoordelen of deze drempel ook onverkort toepassing kan vinden in de omstandigheden van het geval. Ten slotte benadrukt de Afdeling nogmaals dat, naar mate een bestuursorgaan een hoger percentage als drempel hanteert, er zwaardere eisen aan de motivering worden gesteld (ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6926). Kennelijk zijn dit uitgangspunten die zowel in het planschade- als in het nadeelcompensatierecht gelden voor het gebruik van een vaste drempel.

3. Wanneer de schade de 2%-drempel niet overschrijdt, dient de aanvraag te worden afgewezen. Het gaat dan om relatief lage schadebedragen; het staat een bestuursorgaan niet vrij om deze onder het forfait blijvende schade toch te vergoeden (ABRvS 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9537). Een voor de praktijk belangrijker vraag is hoe ver bestuursorganen mogen gaan bij het *verhogen* van het forfait, wanneer de schade de 2%-drempel overschrijdt. In de nadeelcompensatiejurisprudentie was reeds de 'regel' waarneembaar dat in gebieden waarin woningen door hun ligging te maken hebben met een verhoogde kans op het ontstaan van nadeel door rechtmatige (ruimtelijke) overheidsmaatregelen onder omstandigheden een waardedrempel van 5% geoorloofd is (ABRvS 19 februari 2014, AB 2015/183, m.nt. Tjepkema (Schiphol) en ABRvS 9 april 2014, AB 2015/184, m.nt. Tjepkema (Kustversterking Noordwijk)). Het lag voor de hand dat

de Afdeling die lijn naar haar planschadejurisprudentie zou doorzetten, en dat is in *Mook en Middelaar* ook gebeurd. Deze uitspraak is de eerste waarin de Afdeling de 5% waardedrempel in een planschadezaak honoreert. Dat gaat gepaard met een verduidelijking van de rol van het forfait uit art. 6.2 lid 2 Wro, dat blijkens *Mook en Middelaar* het karakter heeft van een minimumforfait, dat geldt voor alle gevallen waarin is verzocht om vergoeding van indirecte planschade in de vorm van waardevermindering, ongeacht de vraag of de schadeveroorzakende planologische maatregel als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt (r.o. 11).

4. De Afdeling stelt in *Mook en Middelaar* voorop dat de aard van de schade dezelfde is als in de relevante nadeelcompensatiejurisprudentie (waardevermindering van woningen ten gevolge van aantasting van woongenot) en dat de grondslag voor die compensatie in zowel het nadeelcompensatie- als het planschaderecht gelegen is in het *égalité*beginsel. Vervolgens komt de toets aan de *Heiloo*-criteria aan de orde. In de genoemde nadeelcompensatiezaken werd relatief veel gewicht toegekend aan het feit dat de schade voortvloeide uit een 'normale maatschappelijke ontwikkeling'. Daarvan was ook sprake in *Mook en Middelaar* en in *Rijsbergen*, waarin het ging om indirecte schade ten gevolge van 'inbreiding': het bouwen van woningen binnen een reeds bebouwd gebied. In de uitspraak *Mook en Middelaar* ging het om de bouw van acht woningen in de dorpskern; in de zaak *Rijsbergen* om de bouw van drie vrijstaande woningen, ook in de dorpskern. In beide gevallen bestond de schade uit waardevermindering door intensiever gebruik van de grond, verslechterd uitzicht en verminderde privacy. Uit de zaak *Mook en Middelaar* blijkt dat het enkele feit dat de schade voortvloeit uit een normale maatschappelijke ontwikkeling een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor de aanvaardbaarheid van een drempel van 5%. In r.o. 11 draagt de Afdeling aanvullend nog enkele andere omstandigheden aan: de ontwikkeling paste in het gemeentelijk en provinciaal beleid, het perceel had reeds lang een woonbestemming, de bouwvorm paste in het karakter van de buurt en de kortste afstand tussen de woning van appelland en het bouwterrein bedroeg ongeveer 18 meter. Gelet op al deze factoren oordeelt de Afdeling dat een forfait van vijf procent van de waarde van de onroerende zaak gerechtvaardigd is.

5. Hoewel de uitspraak *Mook en Middelaar* een belangrijke verduidelijking geeft van de omstandigheden waaronder het 5%-forfait mag worden toegepast, maakt de vrij uitvoerige opsomming van omstandigheden in r.o. 11 de uitspraak ook enigszins moeilijk te duiden. Zo is niet

duidelijk wat het relatieve gewicht is van elk van de genoemde subfactoren. Stel bijvoorbeeld dat de inbreiding gelet op het provinciale ruimtelijk beleid wel, maar op het gemeentelijk beleid niet 'in de lijn der verwachtingen' lag, als de afstand tot de voorziene bebouwing niet 18 maar 8 meter was geweest of in de omgeving bebouwing op zichzelf wel, maar de bouw van vrijstaande woningen niet gebruikelijk was, wat zou dan rehtens zijn geweest? Dit is voor de praktijk van belang, niet in de laatste plaats omdat de 'contraindicaties' (de afstand van de nieuwe ontwikkeling tot bestaande bebouwing, het passen van de ontwikkeling in het beleid en de ruimtelijke structuur van de omgeving) in de praktijk vaak tamelijk 'precies' worden ingevuld: deskundigen, die het bestuursorgaan verplicht over planschade adviseren, zijn veelal geneigd om bij de toets aan dit soort factoren al snel iets 'abnormaals' in de omstandigheden te herkennen, wat ertoe leidt dat veelal niet tot toepassing tot (veel) hogere percentages dan 2% wordt gekomen (zie nader G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema, *De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht*, VBR-preadvies 2015, p. 81-83). Ook in *Mook en Middelaar* zien we dat deskundige Tonnaer het college van B&W aanvankelijk adviseerde slechts 2% tegen te werpen, onder meer omdat de nieuwe woningen toegankelijk zouden worden door nieuw aan te leggen infrastructuur en omdat de inbreiding niet plaatsvond 'binnen de bestaande lintbebouwing'. De Afdeling legt, terecht dunkt ons, veel meer nadruk op het normale karakter van zowel de woningbouw als de schaal waarop deze plaatsvond.

6. De uitspraak Rijsbergen kan in dit verband als een welkome aanvulling op Mook en Middelaar worden beschouwd. In deze uitspraak brengt de Afdeling een verdere verfijning, of beter gezegd een aanscherping van de Heiloo-criteria aan en geeft zij bovendien duidelijk aan hoe deze criteria zicht tot elkaar verhouden. Wij juichen deze stapsgewijze benadering toe; in ons eerder genoemde preadvies pleitten wij reeds voor een nadere duiding van het relatieve gewicht van de verschillende subcriteria (p. 90 e.v.). Volgens de Afdeling wordt de omvang van het normale maatschappelijke risico bepaald aan de hand van de volgende drie stappen:

1. Er is er sprake van een normale maatschappelijke ontwikkeling die bovendien
2. in de lijn der verwachtingen lag, omdat
 - a. de ontwikkeling naar haar aard en omvang past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving van het plangebied (waarvoor niet de feitelijke situatie maar het ter plaatse toepasselijke planologische regime leidend is). De bebouwing

past in het karakter van de buurt en sluit aan op de plaatselijke situatie.

- b. de ontwikkeling past binnen het gemeentelijk en provinciaal beleid.

3. Is aan de voorwaarden (1) en (2) voldaan, dan betekent dat op zichzelf nog niet dat de gevolgen van de ontwikkeling geheel onder het normale maatschappelijke risico vallen. In dit verband komt betekenis toe aan het antwoord op de vraag of de schade onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak.

Uit beide zaken kan worden afgeleid dat relatief veel gewicht wordt toegekend aan de omstandigheid dat de schade voortvloeit uit een 'normale maatschappelijke ontwikkeling'. De Afdeling benadrukt dat bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern, waarbij die woningbouw in de lijn der verwachtingen lag (de eerste en de tweede stap), een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaken substantieel is, maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten (derde stap). Vervolgens benadrukt de Afdeling dat een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak *in deze categorie gevallen* in beginsel tot het normaal maatschappelijk risico behoort. Voorts kan uit de overwegingen van de Afdeling worden afgeleid dat het aan benadeelde is om bijzondere omstandigheden aan te voeren die een uitzondering op dit uitgangspunt rechtvaardigen. In deze categorie van gevallen is een drempel van 5% de standaard, die aan de hand van door de aanvrager gestelde bijzondere omstandigheden naar beneden kan worden bijgesteld.

7. Het belang van de uitspraak *Rijsbergen* schuilt verder in de toets aan de 'contra-indicaties', die van belang zijn in het kader van de hiervoor onder (2) genoemde toets. Zo overweegt de Afdeling ten aanzien van de vraag of de planologische ontwikkeling op de plaatselijke situatie aansluit dat niet de feitelijke situatie bepalend is, maar de vraag welke bebouwing gelet op het ter plaatse toepasselijke planologische regime toegestaan is. Als dat regime hogere bebouwing toestaat dan de reeds bestaande bebouwing, dan kan de voorziene bebouwing, voor zover die past binnen het planologische regime, als 'in de lijn der verwachtingen liggend' worden aangemerkt. De betekenis van de factor 'afstand' wordt voorts, zo lijkt het, sterk ingeperkt, nu deze factor reeds meeweegt bij de vraag naar de omvang van de waardevermindering. De redenering is dat de omvang van de waardevermindering reeds mede wordt bepaald door de afstand van de woningen

tot de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden. In zoverre is die factor dan dus reeds in de waardevermindering zelf verdisconteerd. Deze aanscherping zal leiden tot een verdere relativering van het recht op planschadevergoeding, die niet bij iedereen in de smaak zal vallen maar die naar ons idee in lijn is met de bedoeling van de wetgever toen deze het égalitébeginsel aan het planschaderecht ten grondslag legde.

8. Wordt een verhoogde drempel van vijf procent vanaf nu de nieuwe standaard in alle planschadezaken? Naar onze mening kan dat niet zonder meer uit de Afdelingsuitspraken *Mook en Middelaar* en *Rijsbergen* worden afgeleid. Een bestuursorgaan zal immers aan de hand van de hiervoor weergegeven stappen deugdelijk moeten motiveren of de toepassing van de drempel van vijf procent passend is in de omstandigheden van het individuele geval. De drempel van vijf procent is, zoals de Afdeling erkent, relatief hoog in vergelijking tot de drempel die in art. 6.2 lid 2 Wro is opgenomen. Derhalve geldt de regel dat er zwaardere eisen aan de motivering worden gesteld en dat het bestuursorgaan bovendien moet beoordelen of een drempel (onverkort) toepassing kan vinden in de omstandigheden van het geval. Niettemin maakt de Afdeling duidelijk dat in een specifieke categorie van gevallen, namelijk waardevermindering van een onroerende zaak die het gevolg is van inbreiding die in de lijn der verwachtingen ligt, een drempel van 5% de standaard is. Deze benadering juichen wij toe. In ons preadvies hebben we reeds gepleit voor een nadere categorisering van de tegemoetkoming in planschade (p. 111). Het is voorstelbaar dat op termijn duidelijk wordt of bij ingrijpendere ruimtelijke ontwikkelingen tot lagere percentages wordt gekomen en of de Afdeling ook in andere categorieën van gevallen tracht te komen tot een categorische benadering.

G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema

AB 2016/216

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

7 maart 2016, nr. 13/1006 14/6 14/8
(Mrs. H.O. Kerkmeester, E.R. Eggeraat, R.C. Stam)
m.nt. S. Dielemans - Goossens

Art. 3:2, 3:4, 3:46, 3:47, 8:29 Awb

ABkort 2016/141
ECLI:NL:CBB:2016:40

* Advocaat te Amsterdam.

ACM heeft op onderdelen van het tariefbesluit in strijd gehandeld met het motiveringsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Het CBB draagt ACM op om deze gebreken te herstellen.

Het College moet ACM toegeven dat in het algemeen een meer recente bepaling van de WACC zal leiden tot een betere schatting van de relevante parameters. Voorop gesteld dient echter te worden dat het uitgangspunt dat er sprake is van ex-ante regulering met zich brengt dat een bestuursorgaan zoveel mogelijk vooraf duidelijkheid dient te verschaffen omtrent de door haar bij de regulering gehanteerde uitgangspunten. In het onderhavige geval was een op 9 juli 2012 bepaalde WACC voorhanden die gelet op de start van de reguleringsperiode op 1 januari 2012 in elk geval niet als verouderd kon worden aangemerkt. Dat deze WACC is gebruikt voor andere MDF-diensten in dezelfde reguleringsperiode is door ACM niet bestreden. In het verweer van ACM leest het College ook een erkenning van het feit dat de hantering van een andere dan laatstgenoemde WACC de voorspelbaarheid van de tarieven voor MDF Pair Bonding voor KPN heeft verminderd. In dit licht mocht KPN er op vertrouwen dat ACM dezelfde WACC zou hanteren en niet zou vervangen door een eerst op 29 mei 2013 berekende WACC. KPN heeft derhalve terecht aangevoerd dat het besluit op dit punt in strijd is met de rechtszekerheid. Dat het hier gaat om een factor die slechts een beperkte invloed heeft op de uiteindelijke tarieven doet hieraan niet af.

[...]

Het College concludeert dat Tele2 in haar beroepsgrond B er terecht over klaagt dat het besluit ten aanzien van de additionele servicekosten getuigt van onvoldoende onderzoek en een gebrekkige motivering.

Tussenuitspraak van de meervoudige kamer van 7 maart 2016 in de zaak tussen:

1. Vodafone Libertel B.V., te Maastricht (Vodafone), gemachtigde: mr. P.M. Waszink, appellante in zaak 13/1006,
2. Tele2 Nederland B.V., te Diemen (Tele2), gemachtigden: mr. J. Bessems en mr. W. Steenbergen, appellante in zaak 14/8,
3. Koninklijke KPN N.V. en KPN B.V., gevestigd te De Haag (KPN), gemachtigden: mr. P.V. Eijsvooegel en mr. J. Krings, appellante in zaak 14/6, en
De Autoriteit Consument en Markt, gevestigd te Den Haag (ACM), verweerster, gemachtigden: mr. L.H. Partiman, mr. R. Hoepelman en mr. F. de Ruijter.