

## ANNOTATIE

**G.M. van den Broek***Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 07-06-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1511 (OGR-2017-0118)*

1. In deze annotatie bespreek ik een reeks van uitspraken die betrekking hebben op het criterium van de actieve risicoaanvaarding. Het gaat om ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1511; ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1293; ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1585 en ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017: 676. In de afgelopen tijd is er tamelijk veel jurisprudentie verschenen met betrekking tot het criterium van de actieve risicoaanvaarding. De Afdeling brengt geen veranderingen aan in de basisprincipes van de actieve risicoaanvaarding maar zet als het ware 'de puntjes op de i'. De uitgangspunten voor de toepassing van de actieve risicoaanvaarding zijn terug te vinden in de overzichtsuitpraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 28 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016;2582). Ingevolge artikel 6.3, aanhef en onder a, van de Wro betreft het bestuursorgaan met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade bij zijn beslissing op de aanvraag in ieder geval de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak. Wanneer de planschade voor een redelijk denken en handelend koper voorzienbaar was ten tijde van de aankoop van een onroerende zaak blijft deze schade voor zijn rekening, omdat hij in dat geval wordt geacht de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak te hebben aanvaard. De voorzienbaarheid van een planologische wijziging dient beoordeeld te worden aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt.
2. Voor het aannemen van voorzienbaarheid is niet vereist dat een beleidsvoornemen een formele status heeft. Uit de jurisprudentie blijkt dat een ontwerpstructuurschets, een

voortontwerp voor een bestemmingsplan of een ontwerp voor een planologische kernbeslissing al voldoende kunnen zijn om aanleiding te geven voor voorzienbaarheid, mits deze ter inzage zijn gelegd, zodat gewaarborgd is dat eenieder daarvan kennis kan nemen. Dit wordt bevestigd in de onderhavige zaken: niet alleen een bestemmingsplan, maar ook een provinciaal streekplan, een onderhoudsplan of een beleidsnota kunnen – in beginsel – aanleiding geven tot actieve risicoaanvaarding.

3. Voor het aannemen van voorzienbaarheid is niet vereist dat verwezenlijking van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel volledig en onherroepelijk vaststaat, en in detail is uitgewerkt. Dat de gewenstheid van een planologische ontwikkeling nog nader moet worden onderzocht of aan nadere besluitvorming onderworpen is, behoeft geen beletsel te zijn voor het aannemen van voorzienbaarheid. Evenmin staat aan het aannemen van risicoaanvaarding in de weg dat de feitelijke situatie en/of de toepasselijke milieuregelgeving een belemmering vormen voor de verwezenlijking van de voorgenomen planologische ontwikkeling. Dit blijkt uit ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1511. In deze zaak hadden Provinciale Staten van Utrecht bij besluit van 13 december 2004 een streekplan vastgesteld waarin was aangegeven dat de kern Woudenberg, nabij de Laan 1940-1945, kan worden uitgebreid met in totaal 280 woningen. Aangezien appellant zijn woning aankocht ná die datum, had hij de planologische nadelen ten tijde van de aankoop kunnen voorzien. Appellant stelde echter dat de inwerkingtreding van de Wet Stankemissie – van kracht geworden voor zover hier van belang door de inwerkingtreding van het Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost op 17 maart 2005 – in de weg staat aan actieve risicoaanvaarding, omdat ter plaatse van de beoogde uitbreidingslocatie binnen een contour van 100 meter van een manege geen woningen mochten worden gebouwd. Appellant kocht zijn woning op 4 april 2005 en stelt dat de Wet Stankemissie op die datum in de weg stond aan nieuwe woningbouw, zodat hij daarmee geen rekening hoefde te houden. De Afdeling gaat daar niet in mee. Appellant moest rekening blijven houden met nieuwe woningbouw op de uitbreidingslocatie aangezien de mogelijkheid bestond dat de nieuwe woningen in de toekomst door verandering van de feitelijke situatie of door juridische ontwikkelingen, zoals de intrekking van de beperkende milieuregelgeving, toch zouden worden gebouwd. Dat is ook precies wat er in de onderhavige zaak is gebeurd: de Wet Stankemissie is vervallen per 1 januari 2007 en in 2009 werden de nieuwe woningen planologisch mogelijk gemaakt.

4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 30 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM9640) is voor het aannemen van risicoaanvaarding niet vereist dat verwezenlijking van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel volledig en onherroepelijk vaststaat, of dat deze maatregel in detail is uitgewerkt of dat de omvang van de nadelige gevolgen met nauwkeurigheid kan worden bepaald. In de uitspraak van 15 maart 2017

(ECLI:NL:RVS:2017:676) was niet in geschil dat het waterschap ten tijde van de aankoop van de percelen door de Stichting Nieuwland een beleid hanteerde dat was gericht op het tegengaan van verdroging. De Stichting meende echter dat uit het beleid niet kon worden afgeleid dat de vernatting ernstiger zou zijn dan het enkel tegengaan van verdroging, met andere woorden, de gevolgen van het beleid blijken achteraf ernstiger te zijn dan voor de Stichting voorzienbaar was ten tijde van de aankoop. Dit staat naar het oordeel van de Afdeling echter niet in de weg aan het aannemen van risicoaanvaarding.

5. In een uitspraak van 29 april 2015 oordeelt de Afdeling dat van een redelijk denkend en handelend koper mag worden verwacht dat hij de bestaande planologische mogelijkheden betreft bij het overeenkomen van de koopprijs van de woning. In een uitspraak van 14 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1585) overweegt de Afdeling dat daarbij moet worden uitgegaan van hetgeen maximaal op grond van het ten tijde van de aankoop vigerende planologische regime kon worden gerealiseerd. In voornoemde uitspraak meende appellant schade te lijden door de verwezenlijking van een bunkerstation. In het ten tijde van de aankoop vigerende bestemmingsplan waren echter geen regels opgenomen die voorzagen in maximumafmetingen van de toegestane bunkerschepen. Dat het nieuwe bunkerstation groter en hoger is dan het bunkerschip dat er voorheen lag, waardoor het uitzicht op de historische stad Dordrecht wordt belemmerd, is niet relevant, omdat een redelijk handelend koper wordt geacht bij het bepalen van de koopprijs uit te gaan van een maximale verwezenlijking van de bestaande planologische mogelijkheden en niet van de feitelijke situatie.

6. De algemene bekendmaking van een beleidsdocument is een absolute voorwaarde om risicoaanvaarding te mogen aannemen. Wanneer een bestuursorgaan niet kan aantonen dat een beleidsvoornemen ter openbare kennis is gebracht, kan geen risicoaanvaarding worden aangenomen. Wanneer een beleidsvoornemen in een openbare raadsvergadering is behandeld of tijdens een openbare informatiebijeenkomst is gepresenteerd, maar niet ter inzage is gelegd, wordt er geen voorzienbaarheid aangenomen (ABRvS 17 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0372; ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6653). In recentere jurisprudentie lijkt de Afdeling bestuursrechtspraak in het kader van de toepassing van de actieve risicoaanvaarding nog strengere eisen te stellen aan de publicatie van een concreet beleidsvoornemen. Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen moet een redelijk denkend en handelend koper uit de publicatie kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is, en dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen (uitspraak van 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3715; ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582; ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3134). De publicatie van de agenda en/of de besluitenlijst van een openbare raadsvergadering in het lokale huis-aan-huisblad voldoet niet aan de

gestelde eisen wanneer de zakelijke inhoud van het besluit daarin niet is weergegeven (ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4239; ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3134).

7. In ABRvS 17 mei 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1293) is sprake van een publicatie (een artikel in het Stadsblad) waarin weliswaar is aangegeven dat de gemeenteraad van Breda wijzigingen wil aanbrengen in het bestaande beleid betreffende detailhandel, maar wordt de zakelijke inhoud van de Detailhandelsnota niet weergegeven. Om die reden is de publicatie niet concreet genoeg om voorzienbaarheid te kunnen aannemen. Wanneer een gemeente een beleidsnota publiceert via de gemeentelijke website moet aantoonbaar zijn dat een aspirant-koper deze had kunnen raadplegen ten tijde van de aankoop. Dat een beleidsvoornemen eenvoudig te vinden is via een zoekmachine, zoals Google, is niet relevant. De ratio van deze strengere jurisprudentie is dat, volgens de Afdeling, op een aspirant-koper geen onderzoeksplicht rust. Dat standpunt wringt naar mijn mening enigszins met de vaste jurisprudentie dat een redelijk handelend koper wordt geacht bij het bepalen van de koopprijs rekening te houden met de bestaande, maximaal toegestane planologische mogelijkheden en met concrete beleidsvoornemens die door de overheid openbaar zijn gemaakt. Een koper wordt dan toch geacht kennis te nemen van deze – ter inzage gelegde – documenten en in zoverre rust er op een aspirant-koper in zekere zin een onderzoeksplicht. Gelet op de gevolgen voor de beoordeling van een aanvraag om planschadevergoeding lijkt het mij goed dat kopers worden beschermd tegen een al te gemakkelijke aanname van voorzienbaarheid. Een bestuursorgaan moet aantonen dat een aspirant-koper ten tijde van de aankoop kennis had kunnen nemen van de (zakelijke) inhoud van een beleidsvoornemen.

8. Ten slotte: voor bestuursorganen is het relevant om te beseffen dat er, om voorzienbaarheid te mogen aannemen waardoor planschaderisico's worden gereduceerd, door de Afdeling strengere eisen worden gesteld aan de publicatie van beleidsvoornemens. Het blijft mogelijk om voorzienbaarheid te creëren, maar dan moet de publicatie van het beleidsvoornemen wel aan de eisen voldoen die in de recente planschadejurisprudentie zijn ontwikkeld.