

ANNOTATIE

Corine Houtkooper*Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 25-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2889 (OGR-2017-0209)*

1. De uitspraak van 25 oktober 2017 (ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2889) vormt een bevestiging van een eerdere uitspraak van de Afdeling van 2 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:530) over omstandigheden die van invloed (kunnen) zijn op de omvang van het normaal maatschappelijk risico in planschadeprocedures. In die zaak overwoog de Afdeling dat aan de (korte) afstand tot de locatie van de ontwikkeling geen zelfstandige betekenis toekomt. De omvang van de waardevermindering van de woningen van de aanvragers wordt bepaald door de afstand van de woningen tot de 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, aldus de Afdeling.

2. De onderhavige zaak betreft een aanvraag om tegemoetkoming van de schade van de eigenaar van een woning die in de nabijheid (23 meter) ligt van een perceel waarvoor een omgevingsvergunning is verleend voor het slopen van een eengezinswoning, de bouw van een complex met drie appartementen en het afwijken daarbij van het bestemmingsplan. In casu is de waardevermindering bepaald op € 13.000 (hetgeen precies 5% van de waarde is in de oude situatie). Bij besluit van 13 april 2015 heeft het college een tegemoetkoming in planschade toegekend van € 8200. In bezwaar heeft het college zijn besluit gehandhaafd waarbij de toegekende tegemoetkoming vanwege een rekenfout is vastgesteld op € 7800. Duidelijk wordt dat het college de minimumdrempel van 2% ex artikel 6.2 Wro heeft gehanteerd en geen aanleiding heeft gezien om een hogere drempel voor het normaal maatschappelijk risico te hanteren.

2. In de beroepsprocedure heeft de rechtbank geoordeeld dat het college terecht een tegemoetkoming in planschade heeft uitgekeerd. De rechtbank is daarbij van oordeel dat het

college terecht geen aanleiding heeft gezien voor het aannemen van een hoger maatschappelijk risico dan het minimumforfait van 2% van de waarde van de onroerende zaak, zoals bedoeld in artikel 6.2 lid 2 aanhef en onderdeel b Wro. Voor dit oordeel acht de rechtbank van belang dat weliswaar sprake is van het ontwikkelen van woonruimte in een bestaande woonomgeving in het centrum van Terneuzen en dat dat in zoverre in de ruimtelijke structuur past, maar dat de bouw van het appartementencomplex gezien de impact op de privacy van de benadeelde (vermindering uitzicht en intensivering van het gebruik) niet zonder meer in de lijn der verwachtingen lag.

3. De Afdeling overweegt dat de drempel van 2% een minimumforfait is dat geldt voor alle gevallen waarin is verzocht om indirecte planschade. Of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling 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 planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in die zin, dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologisch beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel. Bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern, is een waardevermindering tot 5% van de waarde van de onroerende zaak – in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade – substantieel maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten. Zie ook de uitspraak van 28 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2582) en een uitspraak van 28 augustus 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:875). Er bestaat, volgens de Afdeling, in dit geval geen aanleiding om een uitzondering op dit uitgangspunt te maken. Hierbij heeft de Afdeling in aanmerking genomen dat het appartementencomplex past binnen de ruimtelijke structuur nu het gaat om de inbreiding van woningen in een bestaande woonkern. Tevens past de ontwikkeling in het gemeentelijk beleid. Dat het nieuwe planologisch regime omvangrijker bebouwing mogelijk maakt (aangezien 1,5 meter hoger) en op kortere afstand van het perceel kan worden gebouwd, is onvoldoende voor een ander oordeel, nu enige vergroting van bebouwing in een centrumgebied een normale maatschappelijke ontwikkeling is en het in de lijn der verwachtingen lag, aldus de Afdeling. Daar komt bij dat aan de afname van privacy aan de zijde van aanvrager hier, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen

zelfstandige betekenis toekomt, nu dit aspect volgens het advies van de taxateur reeds in de waardevermindering van de woning is verdisconteerd. De Afdeling vernietigt de uitspraak van de rechtbank en bepaalt dat de aanvraag om tegemoetkoming in de planschade wordt afgewezen.

4. Duidelijk wordt dat de Afdeling overweegt dat aan de afname van de privacy geen zelfstandige betekenis toekomt, nu dit aspect reeds in de waardevermindering van de onroerende zaak (de omvang van de schade) is verdisconteerd – evenals in de genoemde uitspraak van 2 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:530) waarin werd overwogen dat aan de korte afstand geen zelfstandige betekenis toekomt. Op zichzelf niet onlogisch. De vraag rijst echter hoe deze overweging zich verhoudt tot de standaardoverweging van de Afdeling die inhoudt dat afstand en de aard en omvang van het nadeel omstandigheden zijn die van belang zijn voor het bepalen van de omvang van het normaal maatschappelijk risico en kennelijk (in sommige gevallen) wel een zelfstandige betekenis kunnen hebben. Dat aan het criterium afstand een zelfstandige betekenis kan toekomen, blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak van 21 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1653).

5. In die uitspraak vertoont het feitencomplex gelijkenis met de feiten in de hier besproken uitspraak. Aanvrager had schade geleden als gevolg van een nieuw planologisch regime waarin nieuwe gestapelde woningbouw was toegestaan op een afstand van 28 meter van zijn woning. De rechtbank kwam tot het oordeel dat het college een rapport aan zijn besluit ten grondslag mocht leggen waarin was geconcludeerd dat een maatschappelijk risico van 2,65% van de waarde van het perceel redelijk was. De Afdeling overweegt in de eerste plaats dat de vraag of schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. In dit verband overweegt zij dat de ontwikkeling past in het gemeentelijk en provinciale beleid en tevens in de bestaande ruimtelijke structuur van de omgeving. De Afdeling concludeert dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, hetgeen op zichzelf niet betekent dat de gevolgen van de ontwikkeling onder het normaal maatschappelijk 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 (omvang van de schade). De Afdeling overweegt dat de afstand van 28 meter van het bouwperceel tot het perceel van aanvrager niet een dermate korte afstand is dat daarin een bijzondere omstandigheid is gelegen die rechtvaardigt om in deze zaak een uitzondering op het uitgangspunt te maken dat geldt voor woningbouw op een inbreidingslocatie in een woonkern. De Afdeling vernietigt de uitspraak van de rechtbank en bepaalt – na herroeping van het besluit van het college – dat het college een bedrag van € 1250 uitkeert aan appellante nadat zij dit bedrag heeft berekend met inachtneming van een normaal maatschappelijk risico van 5%.

6. Aan het afstandscriterium kan, mede gelet op deze uitspraak, zelfstandige betekenis toekomen. Zoals gezegd, blijkt dit ook uit de standaardoverweging van de Afdeling. Het is echter onduidelijk in welke gevallen de Afdeling precies meent dat aan afstand en/of de impact van de privacy (hetgeen m.i. valt onder aard en omvang van het nadeel) géén zelfstandige betekenis toe kan komen. Hoogstens kan worden geconcludeerd dat de impact op privacy niet moet worden betrokken bij de vraag of een ontwikkeling als normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen lag moet worden beschouwd – zoals in de benadering van de rechtbank – maar wel bij het bepalen van de omvang van het normaal maatschappelijk risico een rol speelt. In het bijzonder bij de vraag of de schade onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. De Afdeling acht blijkens genoemde uitspraken verder relevant of deze omstandigheden reeds zijn verdisconteerd in de omvang van de waardevermindering van de betrokken woningen. Gevallen waarin afstand en de aard en omvang van het nadeel (impact privacy) geen rol spelen bij het bepalen van de waardevermindering, zijn lastig voor te stellen. Hoe dit moet worden benaderd, wordt uit de uitspraak niet duidelijk. Wat deze uitspraak wel duidelijk maakt is dat de kansen op de tegemoetkoming van planschade (mits de betrokken waardevermindering de grens van 5% niet overschrijdt) in geval van een inbreiding van woningen op een centrumlocatie beperkt zijn.