

**Het voorgestelde Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet  
zoals opgenomen in het Wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingsrecht  
(bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34986-2.html>)**

**Memorie van toelichting bij het voorgestelde 15e hoofdstuk: zie vanaf p. 6  
(bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34986-3.html> onder 2.1)**

---

## **HOOFDSTUK 15 SCHADE**

### **AFDELING 15.1 NADEELCOMPENSATIE**

#### **Artikel 15.1 (toepassingsbereik)**

- 1. Als een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak op grond van deze wet schade veroorzaakt, is titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht alleen van toepassing op de toekenning van vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van die wet die wordt veroorzaakt door het vaststellen, verlenen, stellen, treffen of, voor zover van toepassing, wijzigen of intrekken van:
  - a. een peilbesluit als bedoeld in artikel 2.41,
  - b. een in een programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan,
  - c. een regel in het omgevingsplan, als het gaat om een regel als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid,
  - d. een regel in een waterschapsverordening, als het gaat om een regel als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid,
  - e. een regel in een omgevingsverordening, als het gaat om een regel als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid,
  - f. een regel in een algemene maatregel van bestuur, als het gaat om een regel als bedoeld in artikel 4.3,
  - g. een maatwerkvoorschrift,
  - h. een toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen als bedoeld in artikel 4.7, eerste lid,
  - i. een omgevingsvergunning,
  - j. een projectbesluit,
  - k. een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 19.4,
  - l. een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 19.5,
  - m. een maatregel als bedoeld in artikel 19.15.
- 2. Als voor een activiteit een omgevingsvergunning is vereist op grond van een regel als bedoeld in het eerste lid, onder c tot en met e, of op grond van artikel 5.1, geldt alleen de omgevingsvergunning voor die activiteit als schadeveroorzakend besluit.
- 3. Als op grond van artikel 5.52, eerste lid, een omgevingsplan wordt gewijzigd, geldt alleen

het projectbesluit als schadeveroorzakend besluit.

### **Artikel 15.2 (schade die niet voor vergoeding in aanmerking komt)**

Voor de toepassing van deze afdeling heeft de vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht geen betrekking op immateriële schade.

### **Artikel 15.3 (schadebepaling als een omgevingsvergunning is vereist)**

- 1. Als voor een activiteit een omgevingsvergunning is vereist, wordt de schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak bepaald aan de hand van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor en na het tijdstip waarop het bevoegd gezag mededeling heeft gedaan van het besluit tot het verlenen of wijzigen van de omgevingsvergunning.
- 2. Dit artikel is alleen van toepassing op schade die wordt veroorzaakt door een regel op grond waarvan een activiteit is toegestaan buiten de locatie waar de onroerende zaak is gelegen of door een maatregel die buiten die locatie wordt getroffen.

### **Artikel 15.4 (aanvraag om schadevergoeding als geen omgevingsvergunning is vereist)**

- 1. Als voor een activiteit die is toegestaan op grond van een regel als bedoeld in artikel 15.1, eerste lid, onder c tot en met f, geen omgevingsvergunning is vereist, kan een aanvraag om schadevergoeding worden ingediend als:
  - a. degene die de activiteit gaat verrichten aan het bevoegd gezag informatie over die activiteit heeft verstrekt en het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van die informatie, volgens de regels die daarvoor gelden, of
  - b. met de activiteit is begonnen.
- 2. De schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak wordt bepaald aan de hand van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak:
  - a. onmiddellijk voor en na het tijdstip waarop de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, onder a, is gedaan, of
  - b. als de informatie, bedoeld in het eerste lid, onder a, niet is verstrekt: onmiddellijk voor en na het tijdstip waarop met de activiteit is begonnen.
- 3. Als een kennisgeving als bedoeld in het eerste lid, onder a, is gedaan, wordt voor de toepassing van artikel 4:131, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de dag na die waarop de kennisgeving is gedaan, gelijkgesteld met de dag na die waarop de benadeelde bekend is geworden met de schade en met het voor de schadeveroorzakende gebeurtenis verantwoordelijke bestuursorgaan.
- 4. Dit artikel is alleen van toepassing op schade die wordt veroorzaakt door een regel op grond waarvan een activiteit is toegestaan buiten de locatie waar de onroerende zaak is gelegen of door een maatregel die buiten die locatie wordt getroffen.

### **Artikel 15.5 (actieve risicoaanvaarding)**

De aanvrager heeft het risico van het ontstaan van schade als bedoeld in artikel 4:126, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht, in ieder geval niet aanvaard als:

- a. de aanvrager overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek tot koop is overgegaan van een tot woning bestemde onroerende zaak na de vaststelling of

wijziging van het omgevingsplan,

- b. op de aanvraag om schadevergoeding artikel 15.1, tweede lid, of 15.4, eerste lid, van toepassing is, en
- c. de schade bestaat uit waardevermindering van de onroerende zaak.

#### **Artikel 15.6 (passieve risicoaanvaarding)**

Bij schade die wordt veroorzaakt door wijziging van een of meer regels in een omgevingsplan of in een omgevingsverordening gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, die ertoe strekt dat het verrichten van bepaalde activiteiten niet meer is toegestaan, heeft de aanvrager het risico van het ontstaan van schade als bedoeld in artikel 4:126, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht, aanvaard als:

- a. het bevoegd gezag ten minste een jaar voorafgaand aan de wijziging van die regel, van het voornemen daartoe kennis heeft gegeven in overeenstemming met artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht,
- b. gedurende drie jaar onmiddellijk voorafgaand aan die kennisgeving, geen activiteit is verricht die in overeenstemming is met de regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening die van toepassing waren, en
- c. vanaf het tijdstip van die kennisgeving tot het tijdstip van de wijziging van die regel, geen activiteit is verricht die in overeenstemming is met de regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening die van toepassing waren of de voor een activiteit op die locatie benodigde voorbereidingen niet zijn getroffen.

#### **Artikel 15.7 (normaal maatschappelijk risico)**

1. Bij een aanvraag om vergoeding van schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak die wordt veroorzaakt door een besluit op grond waarvan een of meer activiteiten is of zijn toegestaan buiten de locatie waar de onroerende zaak is gelegen of door een maatregel die buiten die locatie wordt getroffen, wordt een deel ter grootte van vijf procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade aangemerkt als behorend tot het normale maatschappelijke risico als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
2. Als de aanvraag om schadevergoeding betrekking heeft op verschillende besluiten met onderlinge samenhang daartussen, past het bevoegd gezag het eerste lid toe op de schade voortvloeiend uit die besluiten gezamenlijk.
3. Het bevoegd gezag kan bij de behandeling van een aanvraag om schadevergoeding het eerste lid buiten toepassing laten als dat lid van toepassing is geweest bij de beslissing op een eerder ingediende aanvraag om vergoeding van schade die bestaat uit waardevermindering van de onroerende zaak.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen waarin de schade wordt geacht niet uit te gaan boven het normale maatschappelijke risico.

#### **Artikel 15.8 (bevoegd gezag)**

1. Als de aanvraag om schadevergoeding betrekking heeft op een besluit van de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten of op een algemene maatregel van bestuur, wordt als bestuursorgaan dat de schadevergoeding toekent als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, aangemerkt het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, het

college van gedeputeerde staten respectievelijk Onze Minister die het aangaat, tenzij het tweede lid op die aanvraag van toepassing is.

- 2. Als de aanvraag om schadevergoeding betrekking heeft op een besluit ter uitvoering van een projectbesluit, is het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld, het bestuursorgaan dat de schadevergoeding toekent.
- 3. Een bestuursorgaan kan de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om schadevergoeding overdragen aan een ander bestuursorgaan, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.
- 4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het derde lid.

#### **Artikel 15.9 (delegatiegrondslag regels aanvraag schadevergoeding)**

- 1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die, in daarbij aangewezen gevallen, in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om schadevergoeding.
- 2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
  - a. de wijze van beoordeling van een aanvraag om schadevergoeding,
  - b. de totstandkoming van een beslissing op de aanvraag.

#### **Artikel 15.10 (delegatiegrondslag informatieverplichting)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over een in een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening op te nemen verplichting tot het verstrekken van informatie en tot de kennisgeving daarvan, met het oog op de indiening van een aanvraag om schadevergoeding als bedoeld in artikel 15.4.

### **AFDELING 15.2 SCHADE BIJ GEDOOGPLICHTEN**

#### **Artikel 15.11 (begripsbepalingen)**

Artikel 10.1 is van overeenkomstige toepassing op deze afdeling.

#### **Artikel 15.12 (schadevergoeding door initiatiefnemer)**

Schade als gevolg van een gedoogplicht als bedoeld in de afdelingen 10.2 en 10.3 wordt vergoed door de initiatiefnemer van de activiteit of het werk van algemeen belang waarvoor de gedoogplicht geldt.

#### **Artikel 15.13 (omvang schadevergoeding bij gedoogplichten afdeling 10.2 met uitzondering van artikel 10.3, derde lid)**

- 1. Schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een gedoogplicht als bedoeld in afdeling 10.2 wordt aan de rechthebbende die de schade lijdt vergoed:
  - a. als die schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico, en
  - b. voor zover de rechthebbende in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen.
- 2. Onverminderd het eerste lid wordt schade als gevolg van een gedoogplicht als bedoeld in

artikel 10.3, vierde lid, alleen vergoed voor zover die het gevolg is van de verlegging van een waterkering of van andere maatregelen, gericht op het vergroten van de afvoer- of bergingscapaciteit van watersystemen.

- 3. De artikelen 4:126, tweede en derde lid, en 4:129, aanhef en onder a en b, van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 15.2 en 15.5, aanhef en onder c, zijn van overeenkomstige toepassing.
- 4. Dit artikel is niet van toepassing op schade als gevolg van een gedoogplicht als bedoeld in artikel 10.3, derde lid.

#### **Artikel 15.14 (omvang schadevergoeding bij gedoogplichtbeschikkingen afdeling 10.3 en artikel 10.3, derde lid)**

- 1. Schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een gedoogplicht als bedoeld in afdeling 10.3 of artikel 10.3, derde lid, wordt aan de rechthebbende die de schade lijdt volledig vergoed.
- 2. Het eerste lid is niet van toepassing op schade als gevolg van een gedoogplicht als bedoeld in de artikelen 10.17, eerste lid, en tweede lid, onder a, en 10.20.

#### **Artikel 15.15 (bevoegde rechter)**

Op een vordering tot schadevergoeding als bedoeld in deze afdeling is de civiele rechter bevoegd binnen wiens rechtsgebied de onroerende zaak geheel of in hoofdzaak is gelegen.

#### **Artikel 15.16 (onderzoek en vergoeding schade bij grondwateronttrekkingen of infiltratie van water)**

- 1. Degene die een vordering kan doen tot vergoeding van schade kan eerst aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de onroerende zaak geheel of grotendeels is gelegen verzoeken om een onderzoek in te stellen als de schade het gevolg is van:
  - a. het onttrekken van grondwater, bedoeld in artikel 10.3, derde lid, onder a, of
  - b. het in de bodem brengen van water, bedoeld in artikel 10.3, derde lid, onder b.
- 2. Als een onroerende zaak is gelegen in een gebied waarin de grondwaterstand invloed ondergaat van meer dan een onttrekking en uit het onderzoek niet of niet binnen redelijke termijn blijkt door welke onttrekking de schade aan die onroerende zaak wordt veroorzaakt, kennen gedeputeerde staten de rechthebbende op zijn verzoek een schadevergoeding toe. De rechthebbende draagt in dat geval de rechten die hij vanwege de door hem geleden schade tegenover derden heeft over aan de provincie.

#### **AFDELING 15.3 SCHADE VOOR ONTEIGENING**

*[Gereserveerd - Afdeling 15.3 van het hoofdstuk is bestemd voor schadeloosstelling bij onteigening. Het voornemen is om een regeling hiervoor op te nemen in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet]*

# MEMORIE VAN TOELICHTING

## 2.1 Aanvullingen van de Omgevingswet

### 2.1.1 Schade

#### 2.1.1.1 Inhoud en opbouw

Deze paragraaf gaat in op de inhoud en opbouw van het voorgestelde hoofdstuk 15. Hoofdstuk 15 is in de Omgevingswet gereserveerd voor schade. Dit hoofdstuk zal regelingen bevatten voor de vergoeding van schade die door de overheid wordt veroorzaakt als gevolg van rechtmatig overheidshandelen.

Hoofdstuk 15 zal uit diverse afdelingen bestaan. Dit wetsvoorstel voorziet in twee afdelingen van dat hoofdstuk. Afdeling 15.1 bevat een algemene regeling voor schadevergoeding door rechtmatig overheidshandelen (nadeelcompensatie). Afdeling 15.2 bevat een regeling voor schadevergoeding bij gedoogplichten. In paragraaf 2.1.2 wordt inhoudelijk nader ingegaan op die afdelingen.

Afdeling 15.3 van het hoofdstuk is gereserveerd voor schadeloosstelling bij onteigening. Het voornemen is om een regeling hiervoor op te nemen in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. De Aanvullingswet natuur Omgevingswet zal voorzien in een vergoeding voor schade als gevolg van in het wild levende dieren, die nu in artikel 6.1 van de Wet natuurbescherming is opgenomen. Deze regeling zal als afdeling 15.4 aan hoofdstuk 15 worden toegevoegd.

Niet elke schadevergoeding in de verhouding tussen overheid en burger wordt geregeld in hoofdstuk 15. Een regeling voor schadevergoeding die een burger of bedrijf aan de overheid moet betalen, is opgenomen in hoofdstuk 13. Dat hoofdstuk bevat in algemene zin regels over financiële verplichtingen die een burger of bedrijf opgelegd krijgt door de overheid. Ook bevat hoofdstuk 13 regels over kostenverhaal tussen overheden onderling.

#### 2.1.1.2 Verhouding nadeelcompensatie tot schade bij gedoogplichten

Het wetsvoorstel bevat in afdeling 15.1 een regeling voor nadeelcompensatie. Nadeelcompensatie is de vergoeding van schade die de overheid veroorzaakt in de uitoefening van haar publiekrechtelijke taak of bevoegdheid die uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en een burger of bedrijf onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven. Nadeelcompensatie is daarmee een overkoepelende term voor schade die door de overheid wordt veroorzaakt.

Daarnaast voorziet afdeling 15.2 in een regeling voor de vergoeding van schade bij gedoogplichten die op grond van hoofdstuk 10 van de Omgevingswet gelden (wettelijke gedoogplichten) of bij beschikking worden opgelegd. Deze afdeling gaat voor op de regeling voor nadeelcompensatie in afdeling 15.1. Hoofdstuk 15 is zo opgebouwd dat afdeling 15.1 (nadeelcompensatie) de algemene regeling is voor schadevergoeding als gevolg van rechtmatig overheidshandelen. Afdeling 15.2 gaat als bijzondere schadevergoedingsregeling voor op afdeling 15.1. Dit volgt ook uit artikel 4:126, tweede lid, aanhef en onder d, Awb. Daarin is bepaald dat schadevergoeding op grond van dat artikel niet mogelijk is als de schadevergoeding op een andere manier is verzekerd.

Dat betekent dat afdeling 15.1 *niet* van toepassing is op schadevergoeding als gevolg van gedoogplichten die op grond van hoofdstuk 10 zijn opgelegd. Voor gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd of gedoogplichten die gelden voor grondwateronttrekkingen heeft dat bijvoorbeeld tot gevolg dat steeds aanspraak bestaat op een volledige schadevergoeding.

De lijn dat afdeling 15.2 voortgaat op afdeling 15.1 kan ten opzichte van geldende wetgeving gevolgen hebben voor de procedure waarbij de schade bij gedoogplichten wordt afgewikkeld.

Schadevergoeding als gevolg van de plicht om onderhoud aan een waterstaatswerk te gedogen bijvoorbeeld, wordt op grond van de Waterwet via het bestuursrecht afgewikkeld. Op grond van dit wetsvoorstel wordt schadevergoeding als gevolg van gedoogplichten echter afgewikkeld via een dagvaardingsprocedure bij de burgerlijke rechter als niet tot minnelijke overeenstemming wordt gekomen (zie artikel 15.15).

De Omgevingswet sluit niet uit dat langs andere weg dan op grond van hoofdstuk 10 gedoogplichten worden opgelegd. Een voorbeeld daarvan is de bestaande gedoogplicht om straatnaamborden te dulden die in veel geldende gemeentelijke verordeningen is opgenomen. Voor zover de oplegging van dergelijke gedoogplichten tot schade lijdt, komt die op grond van afdeling 15.1 voor vergoeding in aanmerking, en dus niet op grond van afdeling 15.2.

## 2.1.2 Nadeelcompensatie

### 2.1.2.1 Nadeelcompensatie en de doelen van de Omgevingswet

Nadeelcompensatie is zoals hiervoor weergegeven een overkoepelende term voor schade die rechtmatig door de overheid wordt veroorzaakt. Daarbij kan gedacht worden aan schadevergoeding voor langdurige wegopenbrekingen, aanleg van metrostations en grootschalige waterwerken. Onder nadeelcompensatie wordt in afdeling 15.1 ook begrepen wat onder geldende wetgeving wordt verstaan onder planschade.

Planschade is schade die wordt geleden ten gevolge van planologische besluitvorming. Dit wordt nu nog geregeld in afdeling 6.1 Wro.

In de planschadepraktijk en in de rechtspraak wordt onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte schade. *Directe schade* is schade die het gevolg is van het wijzigen van bestaande rechten, bijvoorbeeld door het niet langer toestaan van bepaalde activiteiten of het opleggen van extra verplichtingen aan een burger of bedrijf (bijvoorbeeld een geluidsbeperkende maatregel). *Indirecte schade* is schade die wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel van een burger of in de omgeving van een bedrijf. Een voorbeeld van indirecte planschade is een bestemmingsplan dat de bouw van een betonmortelcentrale of een hoge woonflat mogelijk maakt, waardoor een naastgelegen perceel in waarde daalt.

De Omgevingswet leidt tot een grootschalige wijziging van het omgevingsrecht. Hiervoor is in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting ingegaan op de doelstellingen en uitgangspunten van de Omgevingswet. Voor de regeling van nadeelcompensatie is vooral het volgende van belang:

- 1. De Omgevingswet maakt de totstandkoming van globale, uitnodigende omgevingsplannen (uitnodigingsplanologie) en het werken met open normen mogelijk.
- 2. De brede reikwijdte van de Omgevingswet en het omgevingsplan. De Omgevingswet brengt bestaande wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving samen (regels over bijvoorbeeld geluid, lucht, ruimtelijke ordening, water en natuur). Deze integratie zorgt ervoor dat de reikwijdte van het omgevingsplan breder wordt dan het bestemmingsplan onder de Wro.
- 3. De verdeling van taken en bevoegdheden. Rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven die in het omgevingsplan worden verwerkt, kunnen zijn gebaseerd op onder meer visies, programma's, instructieregels en projectbesluiten van andere bestuursorganen. Het besluitvormingsproces verloopt in die gevallen getrapd.
- 4. Participatie. Met de Omgevingswet wordt een brede participatie van burgers en bedrijven bij de totstandkoming van besluiten nagestreefd.

Met afdeling 15.1 wordt een regeling voor nadeelcompensatie voorgesteld die aansluit op de doelen en uitgangspunten van de Omgevingswet en die het systeem van de wet goed laat functioneren. De

voorstellen zijn er op gericht duidelijkheid te bieden bij wie, waarvoor en wanneer om welke schadevergoeding kan worden verzocht. Het voorstel voor afdeling 15.1 beoogt zo inzicht in het verloop en de uitkomst van schadeprocedures te verschaffen. Ook leiden de voorstellen tot realistische schadevergoeding. Onder de geldende wetgeving vormt het risico op schadevergoeding een van de belemmeringen voor het maken van globale plannen. De voorstellen zijn erop gericht deze belemmering weg te nemen.

De belangrijkste voorstellen die in afdeling 15.1 worden gedaan zijn:

- 1. De afbakening van schadeoorzaken tot oorzaken die rechten en plichten voor burgers scheppen. Als diverse overheidsorganen bij een besluitvormingsproces betrokken zijn, kan onduidelijkheid bestaan bij wie en wanneer om schadevergoeding kan worden gevraagd, en aan welk orgaan de schade moet worden toegerekend. Gaat het om de voorbereiding van besluiten, dan zou zonder een afbakening al om schadevergoeding verzocht kunnen worden, terwijl de overheid met burgers en bedrijven nog keuzes over een definitief besluit aan het maken is.
- 2. Het verleggen – ten opzichte van de geldende wetgeving – van het moment dat om schadevergoeding kan worden gevraagd, van de inwerkingtreding van een plan of regel naar het moment dat een omgevingsvergunning wordt verleend of met een activiteit is begonnen.

Deze beweging wordt voorgesteld omdat op grond van de geldende wetgeving en rechtspraak vergoeding van schade bij vaststelling van een nieuw plan is voorgeschreven aan de hand van de maximale mogelijkheden die het nieuwe plan biedt, waardoor ook schade moet worden vergoed voor mogelijkheden die in werkelijkheid niet worden gerealiseerd. Deze methode om de schade vast te stellen, wordt als een belemmering gezien voor het maken van globale bestemmingsplannen. Het wetsvoorstel leidt tot een realistische schadevergoeding.

- 3. Een vast wettelijk forfait voor indirecte schade bij waardevermindering van een onroerende zaak.

Een vast forfait geeft voor dit veel voorkomende type schade vooraf meer inzicht in de uitkomsten van een schadeprocedure. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer kunnen de risico's op schadevergoeding zo beter inschatten, terwijl benadeelde burgers en bedrijven beter kunnen inschatten of een aanvraag om schadevergoeding kansrijk is.

Deze voorstellen worden verder toegelicht in de paragrafen 2.1.2.3 tot en met 2.1.2.5.

De voorstellen in afdeling 15.1 zijn een aanvulling op de algemene regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 Awb. Door de algemene regeling in de Awb als basis te nemen, voorziet afdeling 15.1 in een uniforme en laagdrempelige procedure voor burgers en bedrijven die worden benadeeld. Op de verhouding van afdeling 15.1 tot titel 4.5 Awb wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

### **2.1.2.2 De verhouding van afdeling 15.1 tot titel 4.5 Awb**

Titel 4.5 Awb voorziet in een algemene regeling voor nadeelcompensatie. De algemene regeling is onderdeel van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Wns). De regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 Awb is nog niet in werking getreden, in afwachting van wetgeving die bestaande regelingen over nadeelcompensatie aanpast of intrekt. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor titel 4.5 Awb is aangekondigd dat bij die wetgeving nadere keuzes over bijvoorbeeld de aanpassing van de Wro en andere wetten worden gemaakt. Voor een groot deel worden deze keuzes bij dit wetsvoorstel gemaakt. Titel 4.5 Awb zal voorafgaande of in ieder geval gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treden, als onderdeel van een wetsvoorstel dat leidt tot wijzigingen van de Awb in verband met de Omgevingswet. Het wetsvoorstel voor wijziging van de Awb zal ook voorzien in de aanpassing van bestaande



wetgeving over nadeelcompensatie die niet in de Omgevingswet opgaat.

Omdat afdeling 15.1 titel 4.5 Awb tot uitgangspunt neemt, zijn de grondslagen, materiële eisen en procedurele bepalingen van titel 4.5 Awb van toepassing op de toekenning van nadeelcompensatie als gevolg van besluiten die worden genomen op grond van de Omgevingswet. De voorstellen die afdeling 15.1 bevat en hierna worden toegelicht, zijn een aanvulling op de regeling voor nadeelcompensatie in de Awb. Daar waar afdeling 15.1 de regeling in de Awb aanvult, gaat afdeling 15.1 voor op de Awb.

De voorstellen in afdeling 15.1 houden verband met de verbeterdoelen van de stelselherziening, de instrumenten van de Omgevingswet en de verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden op grond van deze wet. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is ingediend nadat het parlement het voorstel voor de regeling in de Awb heeft aangenomen. Toen de Awb werd aangenomen, kon dan ook geen rekening met de Omgevingswet worden gehouden. Het voorstel voor de wijziging van de Awb richtte zich primair op het maken van een uniforme regeling voor nadeelcompensatie als het ging om de grondslag voor toekenning van nadeelcompensatie, de voorbereiding van besluiten op een aanvraag om schadevergoeding en de toegang tot de bestuursrechter.

Voor de materiële eisen die worden gesteld aan de toekenning van schadevergoeding, sluit afdeling 15.1 aan op de regeling in artikel 4:126 Awb. In dat artikel is onder meer het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten («égalité devant les charges publiques»), vaak geduid als het «égalitébeginsel») als grondslag voor de toekenning van nadeelcompensatie wettelijk vastgelegd. Vertrekpunt is dat iedere burger tot op zekere hoogte schade als gevolg van overheidsingrijpen zelf moet dragen. Burgers mogen niet verwachten dat overheidsmaatregelen in geen enkel geval negatief voor hen zullen uitpakken. Volgens het égalitébeginsel komt alleen schade voor vergoeding in aanmerking die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico («abnormale last») en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft («speciale last»).

De toepassing van het égalitébeginsel leidt ertoe dat niet iedere schade die het gevolg is van een schadeveroorzakend overheidshandelen op grond van dit hoofdstuk voor (volledige) vergoeding in aanmerking komt. Dat is onder meer afhankelijk van de ontwikkeling die met het besluit mogelijk wordt gemaakt, de inbreuk die op het genot van de eigendom wordt gemaakt en de omvang van de schade, in verhouding tot anderen die behoren tot dezelfde referentiegroep. In de regel zal schade als gevolg van het voldoen aan eisen met het oog op een betere bescherming van het milieu (als het gaat om het aanpassen van de beste beschikbare technieken), de archeologie of de volksgezondheid niet voor vergoeding in aanmerking komen (zie hiervoor nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.2). Omgekeerd sluit het égalitébeginsel niet uit dat vanwege de rechtstreekse inbreuk die op het genot van de eigendom wordt gemaakt, schade volledig wordt vergoed.

### **2.1.2.3 Afgebakende reikwijdte van afdeling 15.1**

De reikwijdte van afdeling 15.1 is afgebakend in artikel 15.1. Artikel 15.1 is erop gericht de overheid, initiatiefnemers en benadeelden vooraf duidelijkheid te bieden over de vraag in welke gevallen om schadevergoeding kan worden verzocht en welk orgaan het verzoek afwikkelt. Duidelijkheid door afbakening vooraf maakt een integrale en waar nodig flexibele aanpak van de fysieke leefomgeving beter mogelijk. Daarmee draagt afdeling 15.1 bij aan het bereiken van de verbeterdoelen van de stelselherziening.

Voor schade die wordt veroorzaakt door de in artikel 15.1 genoemde schadeoorzaken, neemt de afdeling 15.1 de algemene regeling in de Awb (titel 4.5) als basis te nemen. Daarmee voorziet afdeling 15.1 in een uniforme en laagdrempelige procedure voor burgers en bedrijven die worden benadeeld als gevolg van de regels, besluiten en maatregelen die in artikel 15.1 zijn genoemd. Het gaat dan niet alleen om schade die het rechtstreekse gevolg is van deze oorzaken, maar ook bijvoorbeeld om schade die als gevolg van de feitelijke uitvoering van de activiteit aan één van de

oorzaken kan worden toegerekend.

Ten opzichte van titel 4.5 Awb bevat de reikwijdte van afdeling 15.1 een nadere afbakening van schadeoorzaken. Artikel 4:126, eerste lid, Awb bepaalt dat op grond van elk handelen door de overheid in het kader van een rechtmatige uitoefening van een haar toegekende taak of bevoegdheid om schadevergoeding kan worden verzocht. De regeling in de Awb biedt daarmee een brede grondslag voor verzoeken om nadeelcompensatie.

Een brede grondslag past niet bij de verbeterdoelen van de stelselherziening, het instrumentarium van de Omgevingswet en bij een aantal keuzes dat is gemaakt over de verdeling van taken en bevoegdheden over Rijk, provincie, waterschap en gemeente. Kenmerkend voor het besluitvormingsproces in de Omgevingswet is dat de besluitvorming deels getraptd verloopt (zie daarvoor de hierna weergegeven figuur). Diverse bestuursorganen zijn daarbij betrokken, ieder vanuit de hen toebedeelde taken en bevoegdheden. Het proces mondt uit in regelgeving en besluitvorming waarin het beleid, programma's en instructieregels van andere overheden, voor zover noodzakelijk, worden verwerkt.

De brede reikwijdte van de Awb zou de mogelijkheid bieden om op elk moment in het besluitvormingsproces een verzoek om nadeelcompensatie in te dienen. Bijvoorbeeld na het geven van een instructieregel door Rijk of provincie, bij de voorbereiding van besluiten, na het vaststellen van een omgevingsvisie of een uitspraak van een bestuurder. Verzoeken om nadeelcompensatie zijn dan al mogelijk, terwijl de integrale besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen nog niet is afgerond. Het is niet uitgesloten dat deze ruime reikwijdte tot een aanzuigende werking van verzoeken zou leiden, waardoor de bestuurslasten worden vergroot, los van de vraag of de verzoeken tot het uitkeren van schadevergoeding leiden. Dat kan ertoe leiden dat overheden zich belemmerd voelen om deze beleidsvoornemens kenbaar te maken, omdat zij vrezen dat dit tot nadeelcompensatie kan leiden. Het risico op nadeelcompensatieverzoeken kan dan een transparant en interactief besluitvormingsproces belemmeren, terwijl onder de Omgevingswet nu juist wordt beoogd om de burger in een vroeg stadium bij nieuwe ontwikkelingen te betrekken.

Voor de toepassing van de Omgevingswet wordt de reikwijdte in artikel 15.1 daarom afgebakend tot beslissingen die rechten en verplichtingen scheppen voor burgers en bedrijven. Een omgevingsvisie, programma of een instructieregel van Rijk of provincie is niet als schadeoorzaak aangewezen. Een omgevingsvisie en een instructieregel worden verwerkt in een algemeen verbindend voorschrift, bijvoorbeeld het omgevingsplan, of een beschikking, bijvoorbeeld een besluit over een omgevingsvergunning. Het algemeen verbindend voorschrift of de beschikking zet het beleid of de instructieregel om in rechten en verplichtingen voor burgers.

Een ruime reikwijdte van de schaderegeling zoals volgt uit titel 4.5 Awb, zou ook voor de burger die schade lijdt nadelig kunnen uitpakken. Zonder een duidelijke afbakening van het moment waarop om nadeelcompensatie kan worden verzocht in het proces van getrapte besluitvorming, dreigen overheid en burger, of overheden onderling, in debat te raken over de vraag of schade is ontstaan. Als schade ontstaat door een omgevingsplan waarbij een instructieregel van het Rijk of de provincie is verwerkt, is het niet uitgesloten dat overheden voor de afhandeling van schadeverzoeken naar elkaar gaan verwijzen, waarvan de burger de dupe wordt. Dat kan ook tot ingewikkelde rechtsvragen leiden, bijvoorbeeld over de vraag aan welk orgaan welk deel van de schade moet worden toegerekend. Bovendien kan de schade bij een getraptd besluitvormingsproces pas redelijkerwijs worden begroot nadat beleid, programma's, instructies en instructieregels in regels of besluiten worden verwerkt. Pas daarna wordt definitief duidelijk welke activiteiten wel en welke niet op een locatie zijn toegestaan en welke regels daarbij gelden.

De afbakening van schadeoorzaken in artikel 15.1 is ten opzichte van titel 4.5 Awb limitatief en exclusief. Dat betekent dat als een schadeoorzaak niet in dat artikel is opgenomen, niet alsnog langs de weg van de Awb om schade kan worden verzocht. Daarmee sluit afdeling 15.1 aan bij verreweg

de meeste wettelijke schaderegelingen die op dit moment gelden op het terrein van de fysieke leefomgeving. Op grond van de schaderegelingen in bijvoorbeeld de Wro, de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer (Wm) en de Wabo kan alleen om schadevergoeding worden verzocht als de schade het gevolg is van besluiten die op grond van die wetgeving worden genomen.

De afbakening van het toepassingsbereik heeft, net als dat bij de geldende wetgeving het geval is, tot gevolg dat zogenoemde schaduwshade op grond van afdeling 15.1 niet voor vergoeding in aanmerking komt. Schaduwshade is het negatieve effect van de voorbereiding van een besluit of activiteit op de waarde van een onroerende zaak. Het besluit of de voorbereiding daarvan werpt als het ware zijn schaduw vooruit. Daarbij komt dat een zekere periode van onzekerheid, die hoort bij elke besluitvormingsprocedure, kan worden gerekend tot het normale maatschappelijk risico dat elke burger moet dragen. In paragraaf 2.1.2.8 wordt nader ingegaan op de schaduwshadeproblematiek en de Omgevingswet.

#### **2.1.2.4 Verleggen en vaststellen schade**

Op grond van de artikelen 15.1, tweede lid, en 15.4 kan een verzoek om vergoeding van indirecte schade worden ingediend nadat een omgevingsvergunning is verleend en gepubliceerd of, in het geval geen vergunning is vereist, als met de activiteit wordt begonnen of daarover informatie is vertrekt en is gepubliceerd. Daarmee verschuift ten opzichte van de geldende wetgeving zoals de Wro, het moment dat indirecte schade voor vergoeding in aanmerking komt. Het verschuift van de vaststelling van een bestemmingsplan en andere regels, plannen en verordeningen generiek naar het moment dat de vergunning voor de ontwikkeling wordt verleend of het moment dat de schadeveroorzakende activiteit wordt verricht.

Deze beweging is een belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel. Het verleggen van het schademoment voor indirecte schade is onder meer ingegeven door de verbrede reikwijdte die het omgevingsplan krijgt ten opzichte van het bestemmingsplan. Het omgevingsplan gaat regels bevatten over onder meer geur, geluid, welstand en regels uit lokale verordeningen over bijvoorbeeld de inzameling van hemelwater, ligplaatsen, kappen van bomen en uitwegen. Deels zullen deze regels worden verwerkt in een omgevingsplan als gevolg van instructieregels van Rijk, provincie of waterschap. Om al deze regels goed op elkaar af te stemmen, zal het soms nodig zijn om te werken met regels waarvan de concrete toepassing afhankelijk is van een nader afwegingsmoment, zoals de vergunningplicht voor een uitweg of het kappen van een boom. Het omgevingsplan krijgt in tegenstelling tot het bestemmingsplan het karakter van een verordening die gaat over de fysieke leefomgeving als geheel in plaats van een plan dat vooral concrete regels geeft over bouwen en grondgebruik. De verbrede reikwijdte zal tot gevolg hebben dat veel vaker dan nu het geval is, pas op basis van een concreet initiatief een representatieve inschatting van de schade kan worden gemaakt die het gevolg is van een omgevingsplan. Dat komt omdat de vaststelling van de schade ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan nog van te veel onzekerheden afhangt.

Dit beeld is onderschreven tijdens botsproeven die het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft gehouden met deskundigen op het gebied van nadeelcompensatie en met vertegenwoordigers van de overheid en het bedrijfsleven. In deze botsproeven is onder meer onderzocht of het huidige systeem van planvergelijking met het vaststellen van de schade op basis van vergelijking van de maximale invulling van het oude en nieuwe planologische regime, zich leent voor de toepassing onder de Omgevingswet als het gaat om indirecte schade. Uit de botsproeven kwam naar voren dat als in een omgevingsplan met een brede reikwijdte wordt gewerkt met open normen en beleidsregels, doorgaans geen reële inschatting kan worden gemaakt van de te verwachten schade die het omgevingsplan tot gevolg zal hebben.

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting maakt het omgevingsplan – in lijn met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en verbeterdoelen van de stelselherziening – een meer dynamische aanpak van de fysieke leefomgeving mogelijk. Het

omgevingsplan kan ruimte laten om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en initiatieven van burgers. Dat is de andere reden voor het verleggen van het schademoment voor indirecte schade. Het omgevingsplan kan globaal worden ingevuld, waarbij abstracte en concrete randvoorwaarden kunnen worden gesteld. De concrete toepassing kan afhankelijk worden gesteld van een nader afwegingsmoment. Op het moment dat een omgevingsplan wordt vastgesteld, hoeft nog niet duidelijk te zijn van welke mogelijkheden in het omgevingsplan gebruik wordt gemaakt. Het omgevingsplan zal de kaders geven waarbinnen mag worden gebouwd, maar is niet noodzakelijk een blauwdruk voor nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast kan een omgevingsplan wel concrete ruimtelijke reserveringen bevatten, maar daarmee is niet zeker of en hoeveel daar gebruik van wordt gemaakt. Ook om die reden kunnen ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan nog zoveel onzekerheden bestaan dat een reële inschatting van de schade dan nog niet goed is te maken.

Daarom wordt voorgesteld het moment van schadevergoeding te verleggen van het plan naar omgevingsvergunning. Als het moment van schadevergoeding niet zou worden verlegd, wordt de schade bepaald bij de vaststelling of wijziging van het omgevingsplan aan de hand van een vergelijking tussen het oude en het nieuwe omgevingsplan. Dat komt overeen met de geldende systematiek van de Wro, waarbij de schade wordt bepaald door het oude en nieuwe planologische regime te vergelijken op basis van de maximale mogelijkheden van beide regimes. Dat kan er toe leiden dat planschade wordt vergoed voor ontwikkelingen die zich in de werkelijkheid niet voordoen, ook wel geduid als «theoretische schade». Deze systematiek wordt wel beschouwd als één van de oorzaken waarom betrekkelijk weinig globale bestemmingsplannen worden vastgesteld. Door onder de Omgevingswet echter de schade vast te stellen op het moment dat de omgevingsvergunning wordt verleend of met de activiteit wordt begonnen, kan wel een inschatting van de schade worden gemaakt die aansluit bij wat in de werkelijkheid verandert. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan klachten over de huidige werking van de planschaderegeling in de Wro, waar hypothetische schade wordt vergoed en omgekeerd schade niet wordt vergoed die wel wordt geleden.

De beweging om het moment dat om schadevergoeding kan worden gevraagd, te verleggen van het plan naar de omgevingsvergunning heeft steun gekregen vanuit de praktijk en in het advies van de Raad van State. Wel is daarbij gevraagd na te gaan of het ontwerpen van een hybride systeem mogelijk en wenselijk is. Een hybride systeem houdt in dat zowel het omgevingsplan of een andere verordening of rijksregel, als de omgevingsvergunning die op basis daarvan wordt verleend, geldt als schadeoorzaak. Daarbij zou de schade als gevolg van een omgevingsplan worden vastgesteld op basis van «een redelijkerwijs te verwachten invulling» en de schade als gevolg van een omgevingsvergunning wat ten opzichte daarvan is gewijzigd. Een taxateur noch het bevoegd gezag zal naar verwachting goed in staat zijn om in te schatten welke ontwikkelingen zich in de toekomst redelijkerwijs gaan voordoen bij een omgevingsplan met een brede reikwijdte dat ruimte biedt voor nieuwe ontwikkelingen. Verder zou een hybride systeem ertoe leiden dat zowel bij de vaststelling van het omgevingsplan als bij verlening van de omgevingsvergunning om schadevergoeding kan worden verzocht, terwijl niet altijd goed zal zijn te duiden welke schade aan welk besluit moet worden toegerekend. Daarom is in dit wetsvoorstel niet gekozen voor het hiervoor besproken hybride systeem.

Het wetsvoorstel heeft ook de vraag opgeroepen of, in lijn met andere West-Europese landen, de vergoeding van indirecte schade via het burgerlijke recht zou moeten verlopen. Daarvoor is niet gekozen omdat daarmee afstand zou worden genomen van de laagdrempelige procedure die titel 4.5 de Awb voor de burger bevat. In tegenstelling tot het burgerlijk recht, bestaat in het bestuursrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging. De proceskosten kunnen beperkt worden gehouden. Ook worden aan een aanvraag om schadevergoeding geen zware eisen gesteld. Het is vaak niet nodig om een deskundigenrapport over te leggen. De benadeelde burger hoeft niet noodzakelijk naar de rechter om schade vergoed te krijgen. Bovendien wordt de schade (ook) veroorzaakt door de toestemming die de overheid verleent via één van de schadeoorzaken die in artikel 15.1 zijn opgenomen en is het, in tegenstelling tot de ons omringende landen, de afgelopen decennia

gebruikelijk geweest dat de Nederlandse overheid de regie voert bij gebiedsontwikkelingen.

### 2.1.2.5 Een vast forfait voor indirecte schade

In artikel 4:126, eerste lid, Awb is het «égalitébeginsel» als grondslag voor de toekenning van nadeelcompensatie vastgelegd. Titel 4.5 Awb en het daarin verwerkte égalitébeginsel sluiten niet uit dat via bijzondere wetten, beleidsregels of andere regels de inhoud van het begrip «normaal maatschappelijke risico» voor bepaalde gevallen wordt ingevuld om daarmee de voorspelbaarheid van procedures over nadeelcompensatie te vergroten. In de huidige praktijk wordt onder meer in de Wro en bij nadeelcompensatie vanwege tijdelijke infrastructurele werken en maatregelen gewerkt met een forfait, drempels of kortingen om de voorspelbaarheid van de uitkomsten van schadezaken te vergroten.

Artikel 15.7, eerste lid, bevat het voorstel om voor *indirecte* schade die bestaat uit de waardevermindering van een onroerende zaak een vast forfait op te nemen ter grootte van 5% van de waarde die de zaak onmiddellijk voor de peildatum heeft. Het wettelijk verankeren van een forfait voor dit type schade draagt bij aan de voorspelbaarheid over de uitkomsten van een procedure over nadeelcompensatie en aan een gelijke toepassing van het normale maatschappelijke risico. Als vooraf duidelijk is welk deel van de schade niet voor vergoeding in aanmerking komt, kan worden voorkomen dat procedures worden gevoerd die achteraf gezien minder kans van slagen hadden. Het forfait dat in artikel 15.7, eerste lid, is opgenomen, is daarom een vast forfait. Dat betekent dat het niet is toegestaan om het forfait, als dat van toepassing is, in een individueel geval te verhogen of te verlagen.

De Wro kent voor indirecte schade die bestaat uit de waardevermindering van onroerende zaken ook een forfait. Dit is een minimumforfait. Het bedraagt «in ieder geval» 2% van de waarde die onroerende zaak onmiddellijk voor de peildatum heeft, maar kan ook meer zijn. De mogelijkheid dat een hogere aftrek wordt toegepast leidt tot meer onzekerheid over de uitkomsten van een procedure. Betrokkenen weten met een vast forfait waar ze aan toe zijn. De regering is door de behoefte aan duidelijkheid over de uitkomsten van schadeprocedures, geen voorstander van een gemotiveerde toepassing van een forfait dat binnen een bepaalde bandbreedte in hoogte uiteenloopt, of een vast forfait dat wordt toegepast, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Elke differentiatie of uitzondering zou namelijk afbreuk doen aan de behoefte om te voorzien in meer duidelijkheid over de uitkomst van een schadeprocedure.

Wat betreft de hoogte van het voorgestelde forfait, acht de regering het redelijk dat een waardevermindering van 5% van een onroerende zaak voor rekening en risico van de eigenaar blijft. Een dergelijk percentage sluit aan bij waarde schommelingen in het maatschappelijk verkeer. Een aftrek op de schadevergoeding van 5% wordt in de rechtspraak voor normaal maatschappelijke ontwikkelingen gezien als substantieel, maar niet zo zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan blijven. Bij de voorgestelde aftrek neemt de regering verder in aanmerking dat door de brede reikwijdte van de Omgevingswet het aantal mogelijke schadefactoren in het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan ook groter wordt.

Ten opzichte van de Wro wordt het forfait daarmee verhoogd van 2% naar 5%. Daarbij moet worden opgemerkt dat het huidige forfait van de Wro een minimumforfait is, waarbij de aftrek in de praktijk van de rechtspraak vaak tussen de 2% en 5% bedraagt. Als deze activiteiten kwalificeren als een normaal maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn van de verwachtingen ligt en als de omvang van de schade niet onevenredig groot is, bedraagt de aftrek 5% of beweegt zich in de richting daarvan. Voor bepaalde categorieën van gevallen wordt in de rechtspraak een generieke aftrek toegepast. Voor reguliere inbreidingslocaties in bestaand stedelijk gebied of dijkverhogingen wordt in de regel bijvoorbeeld een aftrek van 5% toegepast. Het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft een enquête gehouden onder gemeenten, provincies en waterschappen, over onder meer de praktijkervaringen op het gebied van nadeelcompensatie en planschade. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat de meeste aanvragen om schadevergoeding

betrekking hebben op woningbouw in inbreidingslocaties, uitbreidingslocaties die aansluiten op bestaande bebouwing, kleinschalige naburige woningbouwuitbreidingen en infrastructurele ingrepen. In de praktijk bedraagt de aftrek wegens het normaal maatschappelijk risico voor deze ontwikkelingen geregeld om en nabij de 5%. Dit beeld is bevestigd in de hiervoor genoemde botsproeven. Een wettelijk forfait met een hoogte van 5% sluit dan ook aan op de aftrek die voor deze veel voorkomende gevallen in de praktijk geregeld wordt toegepast.

In de consultatiereacties en tijdens de voormelde botsproeven is gewezen op de mogelijk cumulerende werking van het forfait als verschillende activiteiten gelijktijdig of na elkaar worden verricht op grond van meerdere schadeveroorzakende besluiten, terwijl in feite sprake is van één project. Om onredelijke uitkomsten van een herhaalde toepassing van het forfait tegen te gaan, bevatten het tweede en derde lid van artikel 15.7 een anticumulatiebepaling. Deze bepalingen worden in het artikelsgewijze deel bij dit artikel nader toegelicht.

Bij *directe* schade ligt volgens de rechtspraak een hogere aftrek dan 2% en een generieke aftrek minder voor de hand. De regering vindt het, in lijn met deze rechtspraak en de Wro, niet redelijk om bij directe schade een vast forfait voor het normale maatschappelijke risico in mindering te brengen. Directe schade kan veel vormen aannemen, die soms relatief diep ingrijpen op bestaande rechten van burgers en bedrijven. In de praktijk kan overigens wel een aftrek op de schadevergoeding voor directe schade toegepast worden op grond van het meergenoemde *égalité*beginsel.

Verder is het forfait alleen van toepassing op schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak. Dit betekent dat het wettelijk forfait niet van toepassing is op alle *andere vormen van schade* die voor vergoeding in aanmerking komen. Schade die bestaat uit bijvoorbeeld inkomensschade kan diverse oorzaken hebben en blijvend of tijdelijk van aard zijn. Afhankelijk van de bedrijfstak of het type bedrijf, kan blijvende inkomens- en omzetsderving binnen dezelfde oorzaak afwijkende gevolgen hebben. Door de uiteenlopende oorzaken en diverse vormen van inkomensschade kan – anders dan bij een waardevermindering van een onroerend goed – niet bij voorbaat en in algemene zin een forfait of korting worden vastgesteld die in alle gevallen vastlegt welk deel van de schade uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico of de benadeelde ten opzichte van anderen onevenredig zwaar treft.

Dit neemt niet weg dat ook bij het vaststellen van inkomensschade een gedeelte van de schade voor rekening en risico van de aanvrager kan blijven op grond van het *égalité*beginsel. Op grond van het *égalité*beginsel wordt bij tijdelijke inkomensschade die het gevolg is van infrastructurele ingrepen in de praktijk bijvoorbeeld een korting of drempel toegepast. Voor deze vorm van schade wordt in de Omgevingswet echter geen wettelijk(e) forfait, korting of drempel opgenomen. De omvang van die korting of drempel is namelijk in beweging. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en betrokkenen een handleiding opgesteld voor de vaststelling van de tijdelijke inkomensschade en de hoogte van de aftrek wegens het normaal maatschappelijke risico voor tijdelijke infrastructurele ingrepen. Deze handleiding wordt aan het parlement aangeboden. Verwacht wordt dat overheden deze handleiding gaan toepassen. Het wordt daarom niet opportuun geacht in de Omgevingswet voor dergelijke schade een forfait op te nemen.

#### **2.1.2.6 Verloop van de schadeprocedure bij de artikelen 15.3 en 15.4**

De verlegging van het aangrijpingspunt voor aanvragen om schadevergoeding van plan naar vergunning of het verrichten van de feitelijke activiteit is ten opzichte van geldende wetgeving nieuw. In de consultatiereacties en in de voornoemde botsproeven is de vraag opgekomen hoe de afwikkeling van aanvragen om schadevergoeding en de vaststelling van schade gaat uitpakken als het schademoment wordt verlegd van plan naar vergunning of vergunningvrije activiteit. In het bijzonder is aandacht gevraagd voor drie momenten: het moment dat een aanvraag kan worden ingediend, de datum dat de schade wordt vastgesteld en het moment dat de verjaringstermijn aanvangt. Daarvoor geven de artikelen van 15.3 en 15.4 regels. Met het oog op de werking van de

regeling van de praktijk wordt hierna voor drie in het wetsvoorstel benoemde situaties het verloop van de procedure geschetst. Het gaat in de artikelen 15.3 en 15.4 steeds om indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak.

### **Procedure voor schade bij een omgevingsvergunning (artikel 15.3)**

In het algemeen geldt dat als voor een activiteit een omgevingsvergunning vereist is, dan alleen de omgevingsvergunning als schadeveroorzakende besluit geldt. Dit volgt uit artikel 15.1, tweede lid. De volgende momenten zijn van belang bij indirecte schade bij waardevermindering van een onroerende zaak door een omgevingsvergunning:

- – Vanaf de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning kan een aanvraag om schadevergoeding worden ingediend voor schade door deze vergunning.
- – De peildatum voor de bepaling van indirecte schade bij waardevermindering van een onroerende zaak is het moment van de mededeling aan een breed publiek tot het verlenen van de omgevingsvergunning. Zie hierover ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.3.
- – Vanaf het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning vangt de termijn voor verjaring van artikel 4:131, tweede lid, Awb aan.

### **Procedure voor schade bij een melding of informatieverplichting (artikel 15.4)**

- – De aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan vanaf de kennisgeving van de informatie of melding of als met de activiteit is begonnen.
- – Indirecte schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak wordt bepaald aan de hand van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak voor en na de kennisgeving van de melding of van de verstrekte informatie.
- – De peildatum voor de verjaringstermijn is de dag nadat de door de initiatiefnemer aan het bevoegd gezag verstrekte informatie is gepubliceerd door het bevoegde gezag. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.4 wordt de procedure van een schadeverzoek bij een gepubliceerde melding of informatieverplichting nader toegelicht.

In dit wetsvoorstel is in artikel 15.10 een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over in omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen op te nemen informatieverplichtingen ten behoeve van nadeelcompensatie. Zie hierover verderop in deze memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

### **Procedure voor schade bij een vergunningvrije activiteit (artikel 15.4)**

- – Een aanvraag om schadevergoeding kan worden ingediend nadat met de feitelijke schadeveroorzakende activiteit is begonnen.
- – De schade wordt bepaald door middel van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak voor en na de schadeveroorzakende activiteit.
- – Het peilmoment voor de aanvang van de termijn waarbinnen in ieder geval een aanvraag kan worden gedaan, zoals opgenomen in artikel 4:131 Awb, is de dag nadat de benadeelde bekend geworden is met de blijvende schade en het schadeveroorzakende bestuursorgaan. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.4 wordt hier verder op ingegaan.

Daarnaast zijn er tijdens de consultatie vragen gerezen over de wijze waarop de waarde van een onroerende zaak moet worden vastgesteld als de schade wordt vastgesteld bij de verlening van de omgevingsvergunning of bij aanvang van de activiteit. In dat geval wordt immers afstand genomen van de systematiek van de Wro. Tijdens de voormelde botsproeven is vastgesteld dat het zou moeten gaan om de bepaling van de waarde, voor en na de verlening van de omgevingsvergunning

of de aanvang van de activiteit aan de hand van de feitelijke situatie. Het gaat dan alleen om de schade die naar objectieve maatstaven kan worden toegerekend aan de toestemming van de overheid die als schadeoorzaak geldt. Gaat het bijvoorbeeld om schade die het gevolg is van een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit met betrekking tot bouwen, inclusief het in stand houden van een bouwwerk, dan komt de waardevermindering van een onroerende zaak die het gevolg is van de komst van het bouwwerk voor vergoeding in aanmerking. Maar de wijze waarop de woning wordt onderhouden of de wijze waarop door de bewoner wordt bewoond kan niet aan de overheid worden toegerekend en komt dus niet voor vergoeding in aanmerking.

In artikel 15.3 is omschreven hoe de schade moet worden berekend als sprake is van een omgevingsvergunning. In artikel 15.4 is omschreven hoe de schade moet worden berekend als de activiteit zonder vergunning kan worden verricht.

Verder is in diverse reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel de vraag opgekomen of het verleggen van de vaststelling van de schade niet tot meer schadeverzoeken leidt dan nu het geval is. Dat kan nadelig zijn voor het bevoegd gezag, en voor de benadeelde, aldus deze reacties.

De regering verwacht per saldo geen toename van het aantal schadeverzoeken. De benadeelde zal doorgaans reageren op een concrete ontwikkeling in de omgeving van zijn perceel. Het staat de benadeelde vrij om voor een ontwikkeling die bestaat uit meerdere samenhangende activiteiten, en daarmee meerdere schadeoorzaken in de zin van artikel 15.1 van toepassing zijn, een gebundelde aanvraag in te dienen. Dit is mogelijk als de verjaringstermijn nog niet is verstreken en hetzelfde bestuursorgaan bevoegd is te beslissen op de aanvragen om schadevergoeding. Het bevoegd gezag moet beslissen op de grondslag van de aanvraag. In dat geval wordt het wettelijk forfait voor het normale maatschappelijke risico de benadeelde op grond van artikel 15.7, tweede lid, maar één keer tegengeworpen (waarover hierna en in het artikelsgewijze deel meer). Dit zal de verzoeker om schadevergoeding stimuleren om een gebundeld verzoek te doen. Ook als een ontwikkeling in fases tot stand komt, kan het bevoegde gezag besluiten het wettelijk forfait maar één keer toe te passen bij opvolgende schadeverzoeken (vergelijk artikel 15.7, derde lid).

#### **2.1.2.7. Actieve risicoaanvaarding**

In de huidige rechtspraak bestaat geen aanspraak op schadevergoeding als de koper ten tijde van de aankoop van een onroerende zaak had kunnen weten dat een bestemmingsplan in voor hem ongunstige zin zou kunnen wijzigen. De nadelige ontwikkeling moet dan wel zijn vastgelegd in een concreet en openbaar gemaakt beleidsvoornemen waarin de nadelige ontwikkeling is beschreven. Het beleidsvoornemen hoeft geen formele status te hebben, maar burgers moeten er wel kennis van kunnen nemen. Reden daarvan is dat de koper op dat moment rekening kon houden met de nadelige ontwikkeling en deze ontwikkeling in de aankoopprijs kon verdisconteren. Dit wordt actieve risicoaanvaarding genoemd. Actieve risicoaanvaarding is gecodificeerd in artikel 4:126, tweede lid en onder a, Awb. Daarin is bepaald dat schade in elk geval voor risico van de aanvrager (lees: de koper) blijft voor zover hij het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard.

Nadat een omgevingsplan is vastgesteld zal vaak nog niet duidelijk zijn in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt. Dat betekent dat niet bij vaststelling van het plan, maar bij het moment van het concrete initiatief om schadevergoeding kan worden verzocht. Dit kan een verkoper van een pand benadelen, omdat de koper bij de onderhandelingen over de aankoop van een onroerende zaak mogelijk rekening houdt met potentiële waardedrukkende effecten van activiteiten op grond van het omgevingsplan. De kans op schaduwshade kan daardoor toenemen, hoewel het ontstaan daarvan van veel omstandigheden afhankelijk is. In die gevallen is het niet redelijk om aan de benadeelde tegen te werpen dat hij had kunnen voorzien dat zich voor hem ongunstige wijzigingen kunnen voordoen.

Het wetsvoorstel voorziet daarom – in aanvulling op artikel 4:126, eerste lid, onder a, Awb – in een regeling voor gevallen waarbij het schadevergoedingsmoment wordt verlegd naar de vergunning of



de activiteit en de koper niet beroeps- of bedrijfsmatig handelt, dat de koper het risico niet heeft aanvaard als hij aankoopt na vaststelling van het omgevingsplan. Het recht op schadevergoeding blijft zo behouden en gaat van de verkoper over op de koper. Naar verwachting wordt een mogelijk waardedrukkend effect van nog niet benutte mogelijkheden van een omgevingsplan met deze regeling ten minste in enige mate beperkt. Een dergelijke regeling kan bijdragen aan een vermindering van nadelige effecten die omgevingsplan mogelijk kan hebben. Op verzoek van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu is door SAOZ en Kraan & De Jong een advies opgesteld waarin de waardeontwikkeling van woningen in verhouding tot de conceptregeling voor nadeelcompensatie in de Omgevingswet is onderzocht. In dit advies is onder meer ingegaan op de factoren die van invloed zijn op waardeontwikkeling van woningen. Daarnaast is de invloed onderzocht van mogelijkheden die een omgevingsplan biedt maar die nog niet zijn benut, en is ingegaan op de (mogelijke) invloed van het stelsel van het omgevingsrecht op de waardeontwikkeling van woningen. In het advies wordt onderschreven dat de aanvullende regeling in het wetsvoorstel kan bijdragen aan een beperking van eventuele nadelige effecten voor de waardeontwikkeling tussen het omgevingsplan en de omgevingsvergunning of het verrichten van de activiteit.

### **2.1.2.8 Het voorkomen en beperken van schaduwshade onder de Omgevingswet**

De afbakening van schadeoorzaken die het voorstel voor afdeling 15.1 bevat, leidt ertoe dat, evenals het geval is onder de werking van geldende schaderegelingen, geen schadevergoeding kan worden verkregen voor de voorbereiding van besluiten die haar schaduw op de waarde van onroerende zaken vooruitwerpt. In diverse consultatiereacties en in de literatuur is aandacht gevraagd voor deze zogenoemde schaduwshadeproblematiek.

De regering meent dat daarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen schaduwshade in de periode tussen omgevingsplan en de start van een activiteit, en schaduwshade bij de voorbereiding van besluitvorming. Achtereenvolgens komen deze vormen aan bod, waarbij aandacht wordt besteed aan de manier waarop de problematiek kan worden voorkomen en beperkt.

#### **Schaduwshade bij de voorbereiding van besluitvorming**

Het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft via een schriftelijke vragenlijst diverse overheden gevraagd naar de aard en omvang van de hen bekende schadwezaken. Daarbij is onder meer gevraagd naar het aantal gevallen van schaduwshade. Dat aantal bleek beperkt te zijn. Om een beter beeld te krijgen van de aard en omvang van de schaduwshadeproblematiek onder de geldende wetgeving, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarna diverse interviews georganiseerd met vertegenwoordigers van overheden, burgers en bedrijven, specifiek gericht op de schaduwshadeproblematiek. In de interviews is gevraagd naar gevallen van schaduwshade en naar de manier waarop partijen in de praktijk oplossingen bieden voor die gevallen. Uit de interviews komt naar voren dat als zich problemen voordoen, dat vooral rondom de voorbereiding van grote projecten is, omdat de voorbereidingstijd van dergelijke projecten vaak lang is. Uit de interviews komt verder naar voren dat de problematiek zich voornamelijk manifesteert in de onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen en over de verkoopbaarheid van de onroerende zaak. Bij het voorkomen van schaduwshade is een belangrijke rol weggelegd voor participatie en omgevingsmanagement door overheden en initiatiefnemers. Daarbij wordt opgemerkt dat het omgevingsmanagement en participatie de afgelopen jaren al duidelijk zijn verbeterd. Doen zich schrijnende gevallen voor, dan worden deze in de praktijk geregeld opgelost, zo kan ook uit de interviews worden geconcludeerd.

Uit deze resultaten maakt de regering het volgende op. Schaduwshade kan vooral worden voorkomen door vroegtijdige participatie van bewoners bij projecten om de besluitvorming op hun wensen af te stemmen, door het nog verder verbeteren van (vroegtijdig) omgevingsmanagement en door snellere en betere besluitvorming. De regering acht, onder andere door deze conclusies, een generieke regeling voor het oplossen van deze schaduwshadeproblematiek niet nodig en ook niet

gewenst.

In artikel 15.1, eerste lid, is gekozen voor een andere afbakening van schadeorzaken ten opzichte van titel 4.5 Awb, omdat het aanwijzen van schadeorzaken die rechtsgevolgen of rechtstreekse gevolgen hebben voor burgers en bedrijven beter past bij de verbeterdoelstellingen van de stelselherziening dan de brede grondslag voor schadevergoeding die in de Awb is opgenomen. Als schadevergoeding mogelijk is bij de voorbereiding van besluiten, kan dat bijvoorbeeld belemmerend werken om diverse varianten van besluiten breed met de omgeving te participeren. Verder is de regeling in afdeling 15.1 erop gericht om vooraf duidelijkheid te bieden over de vraag in welke gevallen om schadevergoeding kan worden verzocht en welk bestuursorgaan het verzoek afwikkelt. Als om schadevergoeding kan worden verzocht bij de voorbereiding van besluiten, zal niet altijd duidelijk zijn welk overheidsorgaan verantwoordelijk is voor de afwikkeling van schade. Op de redenen om in artikel 15.1 de schadeorzaken af te bakenen is hiervoor in paragraaf 2.1.2.3 uitvoerig ingegaan.

Daarnaast levert een regeling voor schaduwshade bij de voorbereiding van besluiten diverse uitvoeringsvragen op. Uit de interviews met overheden en experts bleek dat het bij vergoeding van schaduwshade vaak lastig is om het causaal verband te bepalen tussen een besluit en de waardevermindering van een onroerende zaak. De waardevermindering is volgens diverse experts vaak afhankelijk van veel factoren, zoals de ligging van de onroerende zaak, de staat waarin een onroerende zaak verkeert, de feitelijke gebruiksmogelijkheden ervan en economische en financiële ontwikkelingen.

In navolging hiervan constateert de regering dat het ontwerpen van een generieke regeling voor de vergoeding van schaduwshade met de nodige haken en ogen is omgeven. Een dergelijke regeling lost bovendien de problematiek van schrijnende gevallen van benadeelden die te maken hebben met een onverkoopbare onroerende zaak niet op, maar voorziet alleen in een vergoeding van de waardevermindering. In de praktijk blijkt dat voor schrijnende gevallen geregeld een oplossing wordt gevonden. Benadeelden zijn daar meer mee gebaat dan met het volgen van een schadevergoedingsprocedure met een onzekere uitkomst.

### **Schaduwshade door het verleggen van het moment dat om schadevergoeding wordt gevraagd**

In de praktijk is de vraag opgekomen of de kans op schaduwshade toeneemt als gevolg van het verleggen van het moment dat schadevergoeding kan worden aangevraagd. Het betreft dan specifiek de periode tussen vaststelling van het omgevingsplan en de verlening van de omgevingsvergunning.

De vraag of de kans op schaduwshade toeneemt door het verleggen van het moment dat om schade wordt gevraagd, kan niet in algemene zin worden beantwoord. Uit de eerdergenoemde botsproeven en het advies van SAOZ en Kraan & De Jong 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 schaduwshade worden voorkomen, zo blijkt uit het advies.

Dat laatste kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld van de potentiële gevolgen van oprukkende woningbouw voor (onbenutte) gebruiksmogelijkheden van bestaande bedrijven. De nog niet gerealiseerde woningbouw werpt dan een schaduw vooruit en kan tot een mogelijke waardevermindering van de onroerende zaak leiden. Dergelijke schaduwwerking voor bedrijven kan bij de vaststelling van het omgevingsplan voorkomen worden. Bijvoorbeeld door in de regels van het omgevingsplan te bepalen dat woningbouw alleen mag worden gerealiseerd als de gebruiksmogelijkheden van bedrijven niet wordt ingeperkt of door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting dat de nieuwe woningbouw wordt voorzien van hinderbeperkende maatregelen die ten laste komen van degene die bouwt. Door slim gebruik te maken van de

instrumenten die de Omgevingswet biedt, kunnen bestuursorganen dus de belangen van bestaande bedrijven beschermen en nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken. Een dergelijke benadering is in lijn met artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet waarin geregeld is dat de gemeenteraad tot taak heeft om in het omgevingsplan regels te stellen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De regering wil met dit voorbeeld nog eens onderstrepen dat het voorkomen van schade in deze periode mogelijk is en ook de voorkeur geniet. Als schadevoorkomende regels echter niet mogelijk zijn en door de oprukkende woningbouw gebruiksmogelijkheden van bestaande bedrijven worden ingeperkt, kunnen bestaande bedrijven na inwerkingtreding van het omgevingsplan om een schadevergoeding verzoeken.

Voor consumenten voorziet het wetsvoorstel in de periode na vaststelling van het omgevingsplan en de verlening van de omgevingsvergunning, in een regeling waarin de actieve risicoaanvaarding niet wordt tegengeworpen. Verwacht mag worden dat de onderhandelingen bij een tussentijdse verkoop van een woning door deze regeling minder met de schaduwwerking van een nieuwe ontwikkeling worden belast. De regering ziet geen aanleiding voor een andere regeling. Over de voor- en nadelen van een hybride regeling is hiervoor in paragraaf 2.1.2.4 al ingegaan. Daarbij betreft de regering dat een zekere periode van onzekerheid met marktschommelingen ten nadele maar ook ten voordele van de eigenaar, tot de risico's van het normale maatschappelijke verkeer behoren. Verder betreft de regering hierbij dat zij in dit wetsvoorstel – om goede redenen – geen voorstellen doet om de waardevermeerdering die het gevolg is van nieuwe activiteiten in de omgeving van een perceel van een eigenaar, op de eigenaar te verhalen (baatbelasting).

### **2.1.2.9 Andere aanvullingen in verband met de Omgevingswet**

Hieronder wordt toegelicht op welke punten dit wetsvoorstel titel 4.5 Awb nog verder aanvult. Het gaat om de volgende voorstellen:

- – Passieve risicoaanvaarding (artikel 15.6),
- – bevoegd gezag (artikel 15.8),
- – bevoegdheid tot het sluiten van een overeenkomst (artikel 13.3c),
- – grondslag informatieverplichting (artikel 15.10).

#### **Passieve risicoaanvaarding (artikel 15.6)**

Door het veranderen van bijvoorbeeld regels die gelden op een locatie of omgevingsvergunningen kan een eigenaar directe schade ervaren. Als de aanvrager om schadevergoeding eerder geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden die de geldende regels bieden, heeft hij zelf het risico aanvaard dat die mogelijkheden zouden kunnen komen te vervallen. Dat wordt passieve risicoaanvaarding genoemd. In artikel 15.6 wordt in aanvulling op de regeling in de Awb concreet geregeld wanneer passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen bij het beëindigen of wijzigen van onbenutte mogelijkheden die een omgevingsplan op een locatie biedt.

Onder het geldende recht gaat het bevoegd gezag geregeld terughoudend om met het beëindigen of wijzigen van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden die een bestemmingsplan biedt, omdat het vreest dat het geconfronteerd wordt met (plan)schadeclaims. Dit komt doordat de in de jurisprudentie ontwikkelde voorwaarden waaronder passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen, in het concrete geval niet vastliggen. Hierdoor is het voor het bevoegd gezag in de praktijk onvoldoende zeker of en wanneer passieve risicoaanvaarding bij het beëindigen of wijzigen van onbenutte mogelijkheden kan worden tegengeworpen.

De voorgestelde regeling heeft tot doel om de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid te verbeteren over wanneer passieve risicoaanvaarding tegengeworpen kan worden. Zij concretiseert de voorwaarden voor passieve risicoaanvaarding. Dit biedt enerzijds meer duidelijkheid en zekerheid voor zittende eigenaren over passieve risicoaanvaarding en anderzijds biedt dit het bevoegd gezag

bij het vaststellen van een omgevingsplan meer inzicht in de schaderisico's. Daardoor kan het beter geïnformeerd keuzes maken. Dit is onder meer van belang bij het tegengaan van overcapaciteit (van bijvoorbeeld kantoren of winkels) of van leegstand in krimpregio's. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.6 gaat nader in op de voorwaarden waaronder een het omgevingsplan kan worden gewijzigd zonder dat aanspraak op nadeelcompensatie bestaat.

### **Bevoegd gezag (artikel 15.8)**

Artikel 15.8 bevat een nadere bepaling over het bevoegd gezag, als het schadeveroorzakende besluit niet door een uitvoerend orgaan, maar door een regelgevend orgaan is genomen, zoals de raad van een gemeente die het omgevingsplan vaststelt.

Titel 4.5 Awb gaat ervan uit dat het orgaan dat het schadeveroorzakende besluit heeft genomen, ook het orgaan is dat op het schadeverzoek beslist. Voor de Omgevingswet zou dat bijvoorbeeld betekenen dat niet het college van burgemeester en wethouders, maar de gemeenteraad beslist op verzoeken om schadevergoeding als deze het gevolg zijn van het omgevingsplan.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de bevoegdheid om te beslissen op aanvragen om schadevergoeding op grond van afdeling 15.1, wordt toebedeeld aan een uitvoerend bestuursorgaan. Dat uitgangspunt wordt ook gevolgd als de schade wordt veroorzaakt door regels die in een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening zijn opgenomen die door een gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten zijn vastgesteld. Dit betekent bijvoorbeeld dat als het algemeen bestuur een waterschapsverordening vaststelt, het dagelijks bestuur de schade afwikkelt die daarvan het gevolg is. Afhandeling door een uitvoerend bestuursorgaan in plaats van het regelgevende orgaan is doorgaans efficiënter en sneller. Dit is ook in lijn met de Omgevingswet, waar de besluiten ter uitvoering van beleid of regelgeving, zoals de verlening van omgevingsvergunningen, zijn toebedeeld aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, het college van gedeputeerde staten of aan de Minister.

### **Verhaal van nadeelcompensatie (artikelen 13.3c en 13.3d)**

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 is het in dergelijke gevallen echter redelijk dat de kosten die zijn gemoeid met de vergoeding van nadeelcompensatie geheel of gedeeltelijk op de initiatiefnemer kunnen worden verhaald. In de praktijk worden deze kosten 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. Met artikel 13.3c van de Omgevingswet zal via dit wetsvoorstel in een grondslag worden voorzien voor het sluiten van deze overeenkomst. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een 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. In het wetsvoorstel is deze bevoegdheid opgenomen in artikel 13.3d. De geldende wetgeving bevat in artikel 7.17, eerste lid, van de Waterwet een vergelijkbare bevoegdheid. Bij de voorbereiding van het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden verkend of daarnaast voor andere gevallen publiekrechtelijk verhaal van nadeelcompensatie gewenst en nodig is. Daarbij zal worden betrokken dat in de Omgevingswet ook wordt voorzien in een regeling voor kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling die onderdeel zal zijn van het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Voor de werking van de voorgestelde artikelen 13.3c en 13.3d wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij die artikelen.

### **Grondslag informatieverplichting (artikel 15.10)**

In paragraaf 2.1.2.6 is op hoofdlijnen beschreven hoe de procedure verloopt als de schadevergoeding is gekoppeld aan een omgevingsvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan het verrichten van de activiteit. In de meeste gevallen die in aanmerking komen voor nadeelcompensatie zal voor een aanvraag om schadevergoeding aangesloten kunnen worden bij een

besluit. Dat kunnen bijvoorbeeld een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit zijn. Daarnaast kan veelal aangesloten worden bij gepubliceerde meldingen en informatieverplichtingen die bij of krachtens de Omgevingswet gaan gelden.

Als voor het verrichten van een activiteit geen vergunning- of meldingsplicht geldt, maar de activiteit naar verwachting wel schade kan veroorzaken, bevat artikel 15.10 een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde gevallen te instrueren dat in een aanvullende informatieverplichting over nadeelcompensatie wordt voorzien. Een dergelijke informatieverplichting kan de benadeelde houvast bieden bij het verhalen van schade door vergunningvrij en meldingsvrij feitelijk handelen op grond van een regel over de fysieke leefomgeving.

Tot de aanwijzing van gevallen bij algemene maatregel van bestuur wordt alleen overgegaan als dat noodzakelijk is voor het bieden van houvast en een goed verloop van de procedure. De regering gaat ervan uit dat decentrale overheden zelf zullen borgen dat de procedure voor een verzoek om nadeelcompensatie voldoende helder is door zelf te voorzien in een informatieverplichting voor die schadeveroorzakende activiteiten en de publicatie van de verstrekte informatie.

De wettelijke grondslag voor de informatieverplichting voor nadeelcompensatie kan daarnaast in de toekomst worden ingezet, in het geval grotere technische bouwactiviteiten, zoals het bouwen van een hoofdgebouw, vergunningvrij zouden worden en deze niet gedekt zouden worden door te publiceren meldingen.

De inhoud van de verplichting blijft beperkt tot het geven van de informatie die nodig is om een aanvraag om schadevergoeding te kunnen doen. Een initiatiefnemer verstrekt aan het bevoegd gezag informatie wie, wat en waar een activiteit is gestart. Deze informatie over de mogelijk schadeveroorzakende activiteit wordt door het bevoegd gezag gepubliceerd. Daardoor kunnen betrokkenen inzicht krijgen in de aard en omvang van een activiteit die wordt verricht en die mogelijk schade veroorzaakt. De (dag na de) publicatiedatum van deze informatie vormt het duidelijke moment vanaf wanneer de termijn om een aanvraag om schadevergoeding in te dienen begint (artikel 4:131 Awb).

#### **2.1.2.10 Integratie van bestaande wettelijke schaderegelingen**

Een aantal wettelijke regelingen dat opgaat in de Omgevingswet kent een aparte regeling waarin procedurele en/of materiële regels zijn opgenomen voor vergoeding van schade of nadeelcompensatie vanwege een rechtmatig besluit op grond van de desbetreffende regeling. Het gaat steeds om vergoeding van schade als gevolg van een in die wettelijke regeling aangewezen besluit, voor zover die niet redelijkerwijs ten laste van de benadeelde behoort te blijven. De volgende wettelijke bepalingen gaan op in afdeling 15.1 over nadeelcompensatie:

- – Ontgrondingenwet (artikelen 26 t/m 28),
- – Spoedwet wegverbreding (artikel 17),
- – Tracéwet (artikel 22),
- – Waterwet (artikel 7.14),
- – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (artikel 4.2),
- – Wet ruimtelijke ordening (artikelen 6.1 t/m 6.7),
- – Mijnbouwwet (artikel 40, elfde lid),
- – Monumentenwet 1988 (artikelen 22 t/m 29 en 58), 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).

Op de wetten die niet opgaan in de Omgevingswet, zoals de Wegenwet of de Wegenverkeerswet 1994, zal titel 4.5 Awb van toepassing zijn. 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.