

PLANSCHADE ONDER DE OMGEVINGSWET

Omgevingswet | 2025

Luuk Gerritsen

INLEIDING

INLEIDING - OVERGANGSRECHT

- Het oude recht uit Afd. 6.1 Wro zal gelet op het overgangsrecht (4.17 t/m 4.20 Iow) nog jaren lang van toepassing blijven.
 - *Zie bijv. ook de overzichtsuitspraak over Afd. 6.1 Wro die Afdeling recentelijk nog heeft geactualiseerd (AbRS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690, i.h.b. r.o. 1 & 2)*
- Voor bijvoorbeeld bestemmingsplannen op grond van de Wro geldt:
 - *Het oude recht blijft van toepassing op een verzoek om planschadevergoeding als gevolg van een voor 1 januari 2024 in werking getreden bestemmingsplan, dat wordt ingediend binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet (4.19 lid 1 IOw)*
 - *Zelfs nog langer als bijvoorbeeld een ontwerpbestemmingsplan voor 1 januari 2024 ter inzage is gelegd en pas daarna is/wordt vastgesteld. Dan is de termijn vijf jaar na inwerkingtreding van het bestemmingsplan (4.19 lid 2 IOw)*

INLEIDING - DOELEN

Wat is het doel van de wetgever:

- Regeling die aansluit op de doelen en uitgangspunten van de Omgevingswet
 - *Wegnemen belemmeringen globale plannen (uitnodigingsplanologie)*
 - *Realistische schadevergoeding*
 - *Duidelijkheid verschaffen aan bestuur en burger/bedrijf*

INLEIDING - T. 4.5 AWB EN H. 15 OW

Artikel 4:126 Awb

1. *Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.*

Artikel 15.1 Ow

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:*

INLEIDING - REIKWIJDTE (SCHADEOORZAKEN)

- a. een peilbesluit als bedoeld in [artikel 2.41](#),
- b. een besluit op grond van [artikel 2.45, eerste of derde lid](#),
- c. een in een programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan,
- d. een regel in het omgevingsplan, als het gaat om een regel als bedoeld in [artikel 4.1, eerste lid](#),
- e. een regel in een waterschapsverordening, als het gaat om een regel als bedoeld in [artikel 4.1, eerste lid](#),
- f. een regel in een omgevingsverordening, als het gaat om een regel als bedoeld in [artikel 4.1, eerste lid](#),
- g. een regel in een algemene maatregel van bestuur, als het gaat om een regel als bedoeld in [artikel 4.3, eerste of derde lid](#),
- h. een regel in een ministeriële regeling, als het gaat om een regel als bedoeld in [artikel 4.1, tweede lid](#), of [4.3, vierde lid](#),
- i. een maatwerkvoorschrift,
- j. een toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen,
- k. een omgevingsvergunning of het weigeren daarvan,
- l. een projectbesluit,
- m. een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in [artikel 19.4](#),
- n. een beslissing tot het treffen van maatregelen als bedoeld in [artikel 19.5](#),
- o. een maatregel als bedoeld in [artikel 19.15](#).

VERLEGGEN MOMENT VAN SCHADEVERGOEDING

VERLEGGEN MOMENT VAN SCHADEVERGOEDING (I)

- Verleggen moment van schadevergoeding bij omgevingsvergunningplicht (art. 15.1 lid 2 Ow)

Art. 15.1 lid 2 Ow

Als voor een activiteit een omgevingsvergunning is vereist op grond van een regel als bedoeld in het eerste lid, onder d tot en met f, of op grond van artikel 5.1, geldt alleen het besluit tot het verlenen, wijzigen, intrekken of weigeren van de omgevingsvergunning voor die activiteit als schadeveroorzakend besluit.

- Vaststelling van de schade zal zich, meer dan nu het geval is, richten op de feitelijke situatie

VERLEGGEN MOMENT VAN SCHADEVERGOEDING (II)

- Is het omgevingsplan in de volgende situaties het schadeveroorzakende besluit?
 - *Een omgevingsplan maakt na verlening van een omgevingsvergunning een flatgebouw naast perceel X mogelijk.*
 - *In het omgevingsplan wordt het gebruik als detailhandel wegbestemd.*
 - *In een omgevingsplan is een verbod opgenomen om zonder omgevingsvergunning bepaalde, eerder vergunningsvrije, werkzaamheden uit te voeren.*

VERLEGGEN MOMENT VAN SCHADEVERGOEDING (III)

- Ook doorschuiven als geen omgevingsvergunning is vereist, zo volgt uit artikel 15.4, lid 1 Ow:

"Als voor een activiteit die is toegestaan op grond van een regel als bedoeld in artikel 15.1, eerste lid, onder d tot en met h, 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.*

VERLEGGEN MOMENT VAN SCHADEVERGOEDING (IV)

- Tussenconclusie I:

Burgemeester en wethouders zullen (veel) later pas geconfronteerd kunnen worden met verzoeken om nadeelcompensatie als gevolg van bijvoorbeeld het mogelijk maken van een nieuwe woonwijk door middel van een wijziging van het omgevingsplan.

SCHADEBEPALING

SCHADEBEPALING (I)

- Schadebepaling als een omgevingsvergunning vereist is (art. 15.3 lid 1 Ow)
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 heeft kennisgegeven van het besluit tot het verlenen of wijzigen van de omgevingsvergunning.
- Geldt ook wanneer geen omgevingsvergunning is vereist (art. 15.4 lid 2 Ow)
...onmiddellijk voor en na het tijdstip waarop de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, onder a, is gedaan, of 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.
- Enkel van toepassing op indirecte schade (art. 15.3 lid 2 & 15.4 lid 4 Ow)

SCHADEBEPALING (II)

Parlementaire geschiedenis (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr 3, p. 229:

"Het voorgaande heeft tot gevolg dat in gevallen als bedoeld in de artikelen 15.1, tweede lid, gelezen in samenhang met de artikelen 15.3 en 15.4, de schade niet wordt vastgesteld aan de hand van een vergelijking tussen de maximale mogelijkheden van het oude en nieuwe regime, zoals het geval is onder de Wro. In plaats hiervan zal de vaststelling van de schade zich in die gevallen, veel meer dan nu het geval is, richten op de feitelijke situatie. Het vaststellen van de omvang van de schade sluit hiermee aan op de wijzigingen die daadwerkelijk in de fysieke leefomgeving worden aangebracht."

Ter vergelijking (eveneens uit de parlementaire geschiedenis):

"Door projectbesluiten kunnen uiteenlopende vormen van schade ontstaan. Zo kan het gaan om blijvende of tijdelijke inkomensschade of om waardevermindering van een onroerende zaak. Als het gaat om waardevermindering van een onroerende zaak, dan wordt de schade in ieder geval bepaald aan de hand van de maximale invulling van de regels uit het projectbesluit. De schade wordt begroot aan de hand van een vergelijking van de juridisch maximaal toegestane situatie direct voor de inwerkingtreding van het projectbesluit met de maximale invulling van het projectbesluit direct na de inwerkingtreding, zij het dat de vergelijking wordt toegesneden op het concrete project dat de schade veroorzaakt."

SCHADEBEPALING (III)

Volledig abstraheren geldend omgevingsplan? Wat zijn dan de consequenties?

- In oude situatie geen gebruik maximale mogelijkheden plan?
- Voorafgaand aan omgevingsvergunning alvast gesloopt?
- Schade door legalisering?

SCHADEBEPALING (IV)

- Tussenconclusie II:

Burgemeester en wethouders zullen mogelijk worden geconfronteerd met succesvolle aanspraken op nadeelcompensatie die voortvloeiend uit het mogelijk maken van de nieuwe woonwijk niet waren voorzien.

ACTIEVE & PASSIEVE RISICOAANVAARDING

ACTIEVE RISICOAANVAARDING (I)

- Hoofdregel: art. 4:126 lid 2 Awb
*"Schade blijft in elk geval voor rekening van de aanvrager voor zover:
a. hij het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard; (...)"*
- Van actieve risicoaanvaarding kan sprake zijn als de aanvrager een investeringsbeslissing heeft genomen, bijvoorbeeld door een onroerende zaak te kopen, terwijl de schadeoorzaak voor een redelijk denkend en handelend koper ten tijde van deze investeringsbeslissing voorzienbaar was (zie: AbRS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690, r.o. 65).
 - NB: de overzichtsuitspraak gaat over planschade i.d.z.v. afd. 6.1 Wro, de uitspraak zal echter grotendeels bruikbaar blijven voor het nieuwe recht.
- Bij de vraag of de schadeoorzaak voorzienbaar was, wordt rekening gehouden met een concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt.

ACTIEVE RISICOAANVAARDING (II)

- Art. 15.5 Ow bevat in aanvulling op de Awb een regeling waarin actieve risicoaanvaarding in ieder geval *niet* kan worden tegengeworpen aan de aanvrager.

Artikel 15.5 Ow:

"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."

- De koper heeft het risico *niet* aanvaard als hij aankoopt na vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan
- Recht op schadevergoeding blijft behouden en gaat van verkoper over op koper

ACTIEVE RISICOAANVAARDING (III)

Kan aan X in de volgende situaties actieve risicoaanvaarding tegengeworpen worden?

X koopt een woning op het moment dat reeds een omgevingsplan is vastgesteld dat voorziet in een centrumontwikkeling in de omgeving van de woning. Burgemeester en wethouders verlenen een (binnenplanse) omgevingsvergunning voor de realisatie van een winkelcentrum.

X koopt een woning op het moment dat reeds een omgevingsvisie is vastgesteld dat voorziet in een centrumontwikkeling in de omgeving van de woning. Burgemeester en wethouders verlenen, na vaststelling van een omgevingsplan, een (binnenplanse) omgevingsvergunning voor de realisatie van een winkelcentrum.

PASSIEVE RISICOAANVAARDING (I)

- Hoofdregel: art. 4:126 lid 2 Awb
*"Schade blijft in elk geval voor rekening van de aanvrager voor zover:
a. hij het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard; (...)"*
- Van passieve risicoaanvaarding kan sprake zijn als de aanvrager, als eigenaar van een onroerende zaak, geen poging heeft ondernomen om de bestaande planologische mogelijkheden van deze onroerende zaak te benutten, terwijl voorzienbaar was dat deze mogelijkheden zouden kunnen vervallen (zie: AbRS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690, r.o. 65).
 - Kort gezegd: is er sprake van verwijtbaar stilzitten?

PASSIEVE RISICOAANVAARDING (II)

- Art. 15.6 Ow bevat een aanvulling op de algemene regel van passieve risicoaanvaarding die is aangenomen in de jurisprudentie.
- Passieve risicoaanvaarding kan bij wijziging Omgevingsplan/Omgevingsverordening worden tegengeworpen 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.*

PASSIEVE RISICOAANVAARDING (III)

Kan in de volgende situatie passieve risicoaanvaarding worden tegengeworpen?

Pand wordt gebruikt als winkel. In 2022 wordt dit gebruik gestaakt. In 2024 wordt van het voornemen het omgevingsplan te wijzigen waarin het gebruik als winkel wordt wegbestemd kennisgegeven. In 2026 wordt het omgevingsplan vastgesteld.

RISICOAANVAARDING

- Tussenconclusie III:

Burgemeester en wethouders kunnen waarschijnlijk in minder gevallen met succes een beroep doen op risicoaanvaarding.

TUSSENCONCLUSIES EN ADVIES

TUSSENCONCLUSIES

- 1. Burgemeester en wethouders zullen (veel) later pas geconfronteerd kunnen worden met verzoeken om nadeelcompensatie als gevolg van bijvoorbeeld het mogelijk maken van een nieuwe woonwijk door middel van een wijziging van het omgevingsplan.*
- 2. Burgemeester en wethouders zullen mogelijk worden geconfronteerd met succesvolle aanspraken om nadeelcompensatie die voorafgaand aan het mogelijk maken van de nieuwe woonwijk niet waren voorzien.*
- 3. Burgemeester en wethouders kunnen waarschijnlijk in minder gevallen met succes een beroep doen op risicoaanvaarding.*

ADVIES

- 1. Zorg dat je het verhaal van nadeelcompensatie op de initiatiefnemer goed geregeld hebt!*
- 2. En denk daarbij ook goed na over de zekerheden die je als gemeente wenst!*

ADVIES: VERHALEN NADEELCOMPENSATIE

- Het verhalen van de nadeelcompensatievergoeding op de initiatiefnemer kan nog steeds door middel van het sluiten van een verhaalsovereenkomst (artikel 13.3c Ow)
 - De rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 15.1, eerste lid, toekent, kan met degene die de activiteit verricht overeenkomen dat de door het bestuursorgaan toe te kennen schadevergoeding en de daarmee samenhangende kosten geheel of gedeeltelijk voor rekening komen van degene die de activiteit verricht.
- *Wettelijke verankering is vereist gelet op HR 2 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2848.*
- *Verruiming van artikel 6.4a Wro ten opzichte van waarover gecontracteerd mag worden?*

Vragen? Neem contact op!



Luuk Gerritsen

l.gerritsen@hekkelman.nl

024 - 382 83 13