

# Het normaal maatschappelijk risico uitgelegd

14

**In diverse uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State is in het afgelopen jaar het begrip 'normaal maatschappelijk risico', genoemd in art. 6.2 lid 1 Wet ruimtelijke ordening (hierna Wro), concreet gemaakt. In deze bijdrage zal deze rechtspraak worden besproken.**

## Planschade en het begrip 'normaal maatschappelijk risico'

Planschade is de schade die wordt geleden als gevolg van de wijziging van een planologisch regiem. Planschade betreft de negatieve beïnvloeding van de waarde van een onroerende zaak, als gevolg van de planologische wijziging van de gebruiks- en bouw mogelijkheden van of in de directe nabijheid van een onroerende zaak. Het missen van inkomsten als gevolg van de planologische maatregel wordt eveneens aangemerkt als planschade. De vergoeding van planschade is geregeld in afdeling 6.1 Wro.

In art. 6.2 lid 1 Wro is bepaald dat binnen het 'normaal maatschappelijk risico' vallende schade voor rekening van de aanvrager blijft. Met deze bepaling heeft de wetgever afscheid genomen van de rechtspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) die zich ten aanzien van art. 49 Wet op de Ruimtelijke Ordening (de voorganger van art. 6.1 Wro) heeft ontwikkeld. Uit deze rechtspraak volgde dat het normaal maatschappelijk risico bij de beoordeling van een verzoek om planschade geen rol kon spelen. De wetgever heeft bij de planschaderegeling in afdeling 6.1 Wro gekozen voor de introductie van het normaal maatschappelijk risico om de toename van het aantal planschadeclaims tegen te gaan. Van der Heijden schreef hier reeds over in het artikel 'Planologische schaduw schade: de stand van zaken' (LTB 2013/1).

## De rechtspraak normaal maatschappelijk risico

In de uitspraak van 29 februari 2012 (Berkel-Enschot, L/JN BV7254, JB 2012, 90, m.nt. Lam) heeft de Afdeling zich voor het eerst uitgelaten over het begrip 'normaal maatschappelijk risico'. In de kwestie die leidde tot deze uitspraak ging het om het volgende. De heer Vugts is eigenaar van een woning in de kern van Berkel-Enschot. Vanuit deze woning had Vugts vrij uitzicht, totdat de gemeente Tilburg een vrijstelling ex art. 19 WRO verleende voor de oprichting van een woning. Door de bouw van deze woning werd het vrije uitzicht belemmerd en ondervond de heer Vugts hinder als gevolg van verminderde lichtinval, bezonning en privacy. Vanwege deze schade heeft het college van burgemeester en wethouders een tegemoetkoming in planschade toegekend. Tegen dat besluit hebben derden bezwaar en beroep

ingediend. In hoger beroep hebben deze derden aangevoerd dat het verzoek om schadevergoeding afgewezen zou moeten worden, omdat de inbreiding voor Vugts te verwachten was, gezien de situering van het perceel in een bestaande woonkern en het feit dat destijds in de gemeentelijke huisnummering ruimte voor zelfstandige woningbouw ter plaatse was gereserveerd. De Afdeling heeft geoordeeld dat de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling tot het normaal maatschappelijk risico behoort, beantwoord moet worden met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Het gaat daarbij aldus de Afdeling om omstandigheden die in de lijn van de verwachtingen lagen, ook al bestond er geen concreet zicht op de omvang daarvan, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Verder oordeelde de Afdeling dat betekenis toekomt aan de aard van de maatregel en de aard van de omvang van het daardoor veroorzaakte nadeel.

De Afdeling overwoog binnen dit kader dat in de gegeven omstandigheden sprake was van een bouwlocatie binnen een bebouwde omgeving. Het bouwplan, waarvoor vrijstelling was verleend, sloot bovendien aan op de plaatselijke situatie en het ruimtelijk beleid van de gemeente. Verder achtte de Afdeling van belang dat geen sprake was van een grote aantasting van de bestaande stedenbouwkundige structuur en van het woonklimaat. De Afdeling voegde daaraan toe dat inbreiding van woningen in een bestaande woonkern een normale maatschappelijke ontwikkeling is. Tot slot heeft de Afdeling mee laten wegen dat de gestelde schade 'relatief gering van omvang is'. In de uitspraak van 20 juli 2012 (Stadhuis Vianen, L/JN BX5445), heeft Rechtbank Utrecht verwezen naar de in de uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2012 uitgestippelde lijn. In die kwestie ging het om de uitbreiding van het stadskantoor in de historische binnenstad van Vianen. De rechtbank oordeelde dat een uitbreiding van een dergelijk stadskantoor naar een of meer direct aanliggende panden of percelen in de lijn der verwachting ligt, waardoor de uitbreiding van het stadskantoor tot een normale maatschappelijke ontwikkeling kon worden beschouwd. Het planschadeverzoek werd afgewezen.

Voorts is in de kwestie Berkel-Enschot, die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2012, nog het volgende van belang. Het vrijstellingsbesluit dat in de kwestie Berkel-Enschot de bouw van de woning mogelijke maakte en de door Vugts gestelde schade veroorzaakt zou hebben, is in de periode tussen 1 september 2005 en 1 juli 2008 in werking getreden. De aanvraag om tegemoetkoming in planschade is in de periode tussen 1 juli 2010 en 1 september 2010 ingediend. Vanwege het geldende overgangsrecht, had dat tot gevolg dat art. 6.2 lid 2 aanhef en onder b Wro niet op het verzoek om een tegemoetkoming in de planschade van toepassing was (art. 9.1.18 Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening). De bepaling dat 'een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroe-

rende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade' voor rekening van de aanvrager blijft, gold in het geval van Vugts dus niet. Omdat de Afdeling heeft overwogen dat de gestelde schade 'gezien de door de SAOZ verrichte taxatie, relatief gering van omvang is', was het niet ondenkbaar dat het planschadeverzoek vermoedelijk reeds zou zijn afgewezen als deze bepaling wel van toepassing was geweest. Naar aanleiding van deze uitspraak was het onduidelijk of het hier om een concretisering van het normale maatschappelijke risico ging, die specifiek gold voor het overgangsrecht, of dat dit ook de vaste lijn van de Afdeling zou worden voor planschadeverzoeken, waar ook art. 6.2 lid 2 aanhef en onder b Wro op van toepassing is.

Aan deze onduidelijkheid heeft de Afdeling bij uitspraak van 5 september 2012 (Heiloo, *LJN* BX6492, AB 2013, 79, m.nt. Tjepkema) een eind gemaakt. In die kwestie ging het over schade die door een eigenaar van een appartement werd geleden als gevolg van een vrijstelling ex art. 19 WRO voor de bouw van een woongebouw met ondersteunende ruimtes. Aan de aanvraag om een tegemoetkoming in planschade had de eigenaar van het appartement ten grondslag gelegd dat het realiseren van een groot en hoog woongebouw op korte afstand van het appartement ertoe heeft geleid dat zijn woongenot door verlies aan privacy, uitzicht en zonlichttoetreding is afgenomen en dat de waarde van het appartement is gedaald. De Afdeling oordeelde dat het college van burgemeester en wethouders onvoldoende heeft onderzocht of de gestelde schade wegens het normaal maatschappelijk risico voor rekening dient te blijven van de aanvrager en stelde daarbij dat zelfstandige betekenis dient te worden toegekend aan art. 6.2 lid 1 Wro. Onder verwijzing naar de wetgeschiedenis (*Kamerstukken II* 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 63) heeft de Afdeling geoordeeld dat het college van burgemeester en wethouders in de eerste plaats had moeten onderzoeken of en zo ja, in hoeverre de door de eigenaar van het appartement gestelde schade binnen het normale maatschappelijke risico valt en op grond van art. 6.2 lid 1 geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening behoort te blijven. De in deze uitspraak uitgestippelde lijn is bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 21 november 2011 (Leende, *LJN* BY3737).

### Belang voor de praktijk

Met de hiervoor besproken uitspraken is het begrip normaal maatschappelijk risico nader uitgelegd. Het is een gegeven dat aan art. 6.2 lid 1 Wro zelfstandige betekenis toekomt en dat bij de beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in planschade eerst dient te worden gekeken of de gestelde planschade binnen het normaal maatschappelijk risico valt en wellicht zelfs geheel voor rekening van de aanvrager dient te blijven. Het gaat erom of de planologische ontwikkelingen 'in de lijn der verwachtingen' lagen. De omstandigheden van het geval zijn daarbij bepalend. De Afdeling heeft voor de beoordeling van deze omstandigheden in de onderscheidenlijke uitspraken handvatten geboden. De schade ligt in de visie van de Afdeling 'in de lijn der verwachting' als:

- 1 de planologische ontwikkeling aansluit op de plaatselijke situatie,
- 2 het bouwplan in overeenstemming is met het ruimtelijke beleid van de gemeente,
- 3 de planologische ontwikkeling niet tot een grote aantasting van de bestaande stedenbouwkundige structuur en van het woonklimaat leidt en
- 4 de schade relatief gering van omvang is.

De Afdeling stelt in ieder geval dat de inbreiding met woningen in een bestaande woonkern als een normale maatschappelijke ontwikkeling moet worden beschouwd.