

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY4384
Datum uitspraak	28 november 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 juli 2009 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat een verzoek van [wederpartij] om schadevergoeding afgewezen.

Volledige tekst

201200378/1/A2.

Datum uitspraak: 28 november 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Infrastructuur en Milieu,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zutphen van 30 november 2011 in zaak nr. 10/593 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 29 juli 2009 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat een verzoek van [wederpartij] om schadevergoeding afgewezen.

Bij besluit van 18 januari 2010 heeft hij het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, dat besluit herroepen en [wederpartij] een schadevergoeding van € 4.500,00, te vermeerderen met de wettelijke rente, toegekend.

Bij uitspraak van 30 november 2011 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat aan [wederpartij] een schadevergoeding van € 14.000,00 te vermeerderen met de wettelijke rente, wordt toegekend en dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: de minister) hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 september 2012, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. H.A.J. Gierveld, mr. K.H.E. Rosmulder en mr. W.J. Hoekveld, allen werkzaam bij het ministerie, en door mr. drs. M.W. Honselaar, werkzaam bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid ProRail B.V., en [wederpartij] in persoon, bijgestaan door mr. H. Schuman, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Onder de minister wordt tevens verstaan: diens rechtsvoorganger.
2. Bij Wet van 20 oktober 2005 tot Wijziging van de Tracéwet (tweede tranche) is artikel 20d in de Tracéwet ingevoerd.

Ingevolge het eerste lid van dat artikel, dat op 30 november 2005 in werking is getreden, kent de minister een belanghebbende die ten gevolge van een tracébesluit schade lijdt of zal lijden, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en ten aanzien waarvan de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd, op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

Ingevolge het tweede lid blijft artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) buiten toepassing, voor zover de belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in het eerste lid.

Bij Wet van 22 mei 2008 tot Aanpassing van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening alsmede regeling van overgangsrecht (Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening), die op 1 juli 2008 in werking is getreden, is in artikel 20d, tweede lid, van de Tracéwet 'artikel 49 van de WRO' vervangen door 'afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening'.

Bij Wet van 1 december 2011 tot Wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten, die op 1 januari 2012 in werking is getreden, is artikel 20d van de Tracéwet tot artikel 22 van de Tracéwet vernummerd.

3. [wederpartij] is sinds 30 mei 1988 eigenaar van een agrarische bedrijfswoning met bijgebouwen op het perceel aan de [locatie] te Hattem (hierna: de woning).
4. In december 2003 heeft de minister het tracébesluit Hanzelijn vastgesteld. Dit besluit heeft betrekking op een groot deel van een spoorlijn voor personen- en goederenvervoer tussen Lelystad en Zwolle, met aanpassing van het bestaande station Lelystad en de bouw van twee nieuwe stations, station Dronten en station Kampen-Zuid.

In maart 2004 heeft de minister het tracébesluit Hanzelijn Aanvulling Hattem-Zwolle vastgesteld. Dit besluit heeft betrekking op het gedeelte van het tracé vanaf Rijksweg A28 tot en met de IJsselbrug in de gemeenten Hattem en Zwolle en het gedeelte van het tracé bij de Willemsvaart in Zwolle.
5. Bij brief van 13 juli 2007 heeft [wederpartij] de minister verzocht om vergoeding van de schade die hij als gevolg van de tracébesluiten stelt te hebben geleden. Aan dat verzoek heeft hij ten grondslag gelegd dat de aanleg van Hanzelijn in de directe omgeving van de woning tot een waardevermindering van de woning heeft geleid.
6. De minister heeft advies gevraagd aan de Schadecommissie Hanzelijn (hierna: de schadecommissie). In een advies van 17 februari 2009 heeft de schadecommissie

uiteengezet dat [wederpartij] als gevolg van de tracébesluiten in een nadeliger positie is komen te verkeren, dat de waarde van de woning ten tijde van de peildatum van € 475.000,00 naar € 461.000,00 is gedaald en dat aanleiding bestaat een schadevergoeding van € 14.000,00 toe te kennen. In dit advies heeft de schadecommissie het standpunt ingenomen dat de in het tracébesluit van toepassing verklaarde Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 meer procedurele regels beoogt te stellen dan materiële en dat het hanteren van een drempel wegens het normale maatschappelijke risico niet is toegestaan. Daartoe is volgens de schadecommissie redengevend dat vergoeding van schade als gevolg van een tracébesluit sinds 30 november 2005 in artikel 20d van de Tracéwet is geregeld en dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling niet valt af te leiden dat, rekening houdend met het planologische karakter van een tracébesluit, de wetgever heeft beoogd dat de maatstaven voor vergoeding van planschade niet langer van overeenkomstige toepassing zijn. In artikel 20d van de Tracéwet is slechts in zoverre van de regeling voor vergoeding van planschade afgeweken, dat uitsluitend de minister en niet de gemeenteraad tot het nemen van een besluit bevoegd is, maar voor het overige is de rechtspositie van de belanghebbende niet anders dan bij toepassing van artikel 49 van de WRO het geval zou zijn geweest, aldus de schadecommissie.

7. In het besluit van 29 juli 2009 heeft de minister de conclusie van de schadecommissie over het achterwege laten van een korting op de schadevergoeding wegens het normale maatschappelijke risico niet overgenomen. Daartoe heeft hij uiteengezet dat artikel 20d van de Tracéwet tot het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten is te herleiden en dat het bij toepassing van dat rechtsbeginsel gebruikelijk is dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de belanghebbende wordt gelaten. Voorts heeft hij uiteengezet dat de schade in dit geval het normale maatschappelijke risico niet overstijgt.

8. Naar aanleiding van het tegen het besluit van 29 juli 2009 gemaakte bezwaar heeft de minister advies gevraagd aan de Bezwaarcommissie Hanzelijn (hierna: de bezwaarcommissie). In een advies van 11 januari 2010 heeft de bezwaarcommissie uiteengezet dat, gelet op de relatieve omvang van het nadeel, de planologische verandering in dit geval tot een zodanige verslechtering heeft geleid, dat de schade niet in zijn geheel onder het normale maatschappelijke risico valt. Naar analogie van de forfaitaire regeling van artikel 6.2, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening heeft de bezwaarcommissie, uitgaande van het door de schadecommissie vastgestelde schadebedrag, de minister het advies gegeven een gedeelte van de schade, gelijk aan twee procent van de waarde van de woning onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, voor rekening van [wederpartij] te laten en het restant van de schade te vergoeden.

9. In het besluit van 18 januari 2010 heeft de minister het advies van de bezwaarcommissie overgenomen.

10. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij, door bij het vaststellen van de schadevergoeding een drempel wegens het normale maatschappelijke risico te hanteren, heeft miskend dat artikel 20d van de Tracéwet hetzelfde criterium als artikel 49 van de WRO behelst en dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 20d van de Tracéwet niet valt af te leiden dat de wetgever met deze bepaling heeft beoogd dat op een besluit op een verzoek om vergoeding van schade als gevolg van een tracébesluit niet langer de maatstaven voor vergoeding van planschade van overeenkomstige toepassing zijn, zoals reeds vóór inwerkingtreding van artikel 20d van de Tracéwet het geval was. Daartoe voert de minister aan dat uit de tekst en de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 20d van de Tracéwet valt af te leiden dat de wetgever heeft beoogd dat binnen het

normale maatschappelijke risico vallende schade als gevolg van een tracébesluit voor rekening van de verzoeker wordt gelaten. In dit verband acht de minister van belang dat in het tracébesluit de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 van toepassing is verklaard en dat in de jurisprudentie van de Afdeling steun is te vinden voor zijn uitleg van artikel 20d van de Tracéwet.

Voor het geval, ondanks het vorenstaande, de maatstaven voor vergoeding van planschade van toepassing zijn, voert de minister voorts aan dat die maatstaven zich er, gelet artikel 6.2 van de Wro, sinds 1 juli 2008 niet meer tegen verzetten dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade geheel of gedeeltelijk voor rekening van de verzoeker wordt gelaten. In dit verband acht de minister van belang dat een besluit op bezwaar wordt genomen met inachtneming van de ten tijde van het nemen van dat besluit geldende regels.

10.1. Uit de tekst van artikel 20d van de Tracéwet, zoals die bepaling tot 1 januari 2012 luidde, blijkt niet dat de minister bij het vaststellen van de schadevergoeding een drempel wegens het normale maatschappelijke risico mag hanteren.

10.2. In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet houdende wijziging van de Tracéwet (Kamerstukken II, 2004-2005, 29 859, nr. 3) is in paragraaf 6 onder verwijzing naar een advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (hierna: de CAW) van 24 april 2003 vermeld dat de Tracéwet nog geen schadevergoedingsbepaling kent, dat het gebruikelijk is dat in een tracébesluit wordt bepaald dat een algemene of bijzondere nadeelcompensatieregeling van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van toepassing is en dat het ontbreken van een schadevergoedingsbepaling in de praktijk tot een discussie heeft geleid over een mogelijke samenloop van bevoegdheden ter zake van het vergoeden van schade als gevolg van een tracébesluit. Omdat een tracébesluit, voor zover het strijdig met een bestemmingsplan is, ingevolge artikel 15, zesde lid, van de Tracéwet met een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO wordt gelijkgesteld, is, volgens de CAW, de gemeenteraad op de voet van artikel 49 van de WRO bevoegd te beslissen op een verzoek om vergoeding van schade als gevolg van een tracébesluit, terwijl de minister dat, op grond van een in een tracébesluit opgenomen schadevergoedingsparagraaf of op grond van een nadeelcompensatieregeling van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, evenzeer is. Vanwege het gevaar van samenloop van bevoegdheden, heeft de CAW het voorstel gedaan een voorrangsregeling in de Tracéwet op te nemen, waardoor artikel 49 van de WRO buiten toepassing blijft. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat dit voorstel wordt gevolgd en dat dit tot het voorgestelde artikel 20d van de Tracéwet heeft geleid.

10.3. Gelet op de uiteenzetting in de memorie van toelichting, heeft de wetgever onderkend dat schade als gevolg van een tracébesluit ook kan worden vergoed op de voet van artikel 49 van de WRO, indien een tracébesluit in strijd met een bestemmingsplan is. In die situatie had een belanghebbende ofwel onmiddellijk een verzoek om volledige schadevergoeding bij de gemeenteraad kunnen indienen, ofwel later een verzoek om aanvullende schadevergoeding bij de gemeenteraad kunnen indienen, nadat de minister een tegemoetkoming krachtens een nadeelcompensatieregeling had toegekend, op de grond dat vergoeding van de schade niet voldoende anderszins is verzekerd. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 20d van de Tracéwet valt niet af te leiden dat de wetgever met deze bepaling heeft beoogd om, anticiperend op de inwerkingtreding van afdeling 6.1 van de Wro, van het in de jurisprudentie over artikel 49 van de WRO aanvaarde uitgangspunt van volledige schadevergoeding af te wijken. Onder deze omstandigheden verzet de rechtszekerheid zich ertegen om, zoals de minister doet, in artikel 20d van de Tracéwet in te lezen dat hij bij het vaststellen van de schadevergoeding een drempel wegens het normale maatschappelijke

risico mag hanteren. Dat de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 in het tracébesluit van toepassing is verklaard, leidt niet tot een ander oordeel, omdat niet met verwijzing naar een beleidsregel van artikel 20d van de Tracéwet kan worden afgeweken. Ten slotte kan de verwijzing naar verscheidene uitspraken van de Afdeling over de rechtmatigheid van een tracébesluit de minister evenmin baten. In de betreffende zaken was niet aan de orde of de minister bij het vaststellen van de schadevergoeding een drempel wegens het normale maatschappelijke risico mag hanteren. Daarover is in die uitspraken geen oordeel gegeven.

Het eerste onderdeel van het betoog faalt.

10.4. Dat de regeling voor vergoeding van planschade zich er, gelet artikel 6.2 van de Wro, sinds 1 juli 2008 niet langer tegen verzet dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade geheel of gedeeltelijk voor rekening van de verzoeker wordt gelaten, leidt in dit geval niet tot een ander oordeel. Daartoe is van belang dat, gelet op het vorenstaande, in artikel 20d van de Tracéwet slechts in zoverre van de regeling voor vergoeding van planschade is afgeweken, dat de minister bevoegd is tot het nemen van een besluit. Omdat de rechtspositie van een belanghebbende voor het overige niet anders is dan bij toepassing van de regeling voor vergoeding van planschade het geval zou zijn geweest, bestaat aanleiding voor overeenkomstige toepassing van het overgangsrecht, bedoeld in artikel 9.1.18 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening.

Omdat de aanvraag in de periode tussen 1 september 2005 en 1 september 2010 is ingediend en het tracébesluit, voor zover thans van belang, vóór 1 september 2005 onherroepelijk is geworden, brengt overeenkomstige toepassing van artikel 9.1.18 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening met zich dat de oude maatstaven voor vergoeding van planschade op de aanvraag van toepassing zijn.

Het tweede onderdeel van het betoog faalt evenzeer.

11. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

12. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Milieu tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 43,72 (zegge: drieënveertig euro en tweeënzeventig cent);

III. bepaalt dat van de minister van Infrastructuur en Milieu een griffierecht van € 466,00 (zegge: vierhonderdzesenzestig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, ambtenaar van staat.

w.g. Polak w.g. Hazen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 november 2012

452.