



## Beleidsregel met betrekking tot de behandeling en beoordeling van aanvragen voor schadevergoeding of nadeelcompensatie in verband met de uitvoering van de Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (Beleidsregel schadevergoeding Ruimte voor de Rivier)

21 april 2009

Nr. CEND/HDJZ-2009/459 sector I&O

Hoofddirectie Juridische Zaken

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

Gelet op artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

### Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. *de minister*: de Minister van Verkeer en Waterstaat;
- b. *aanvraag*: aanvraag om schadevergoeding of tegemoetkoming in de schade als bedoeld in artikel 2;
- c. *de Overeenkomst*: de overeenkomst inzake verleggingen van kabels en leidingen buiten beheersgebied tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en Energie-Ned, VELIN en VEWIN (Stcrt. 1999, 97).
- d. *de PKB Ruimte voor de Rivier*: de bij besluit van 19 december 2006 vastgestelde Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, deel 4, die op 26 januari 2007 van kracht is geworden (Stcrt. 2007, 18).

### Artikel 2. Het recht op schadevergoeding

1. De minister kent op aanvraag van degene die schade lijdt of zal lijden als gevolg van:
  - a. een rechtmatig projectbesluit, genoemd in de bijlage behorende bij de PKB Ruimte voor de Rivier;
  - b. een rechtmatig projectbesluit, genoemd in een beslissing van de minister tot wijziging of aanvulling van het Basispakket, bedoeld in de PKB Ruimte voor de Rivier;
  - c. een door de minister, in plaats van een onder a of b bedoeld besluit, genomen rijksprojectbesluit of vastgesteld rijksinpassingsplan als bedoeld in artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening;
  - d. een rechtmatig besluit dat naast de in onderdeel a, b en c bedoelde projectbesluiten of het in onderdeel c bedoelde rijksinpassingsplan nodig is om het betreffende project daadwerkelijk uit te voeren;
  - e. de rechtmatige uitvoering van een maatregel, genoemd in de bijlage behorende bij de PKB Ruimte voor de Rivier, of in een beslissing van de minister tot wijziging of aanvulling van het Basispakket als bedoeld in de PKB Ruimte voor de Rivier;
  - f. de rechtmatige aanwezigheid van de werken die zijn gerealiseerd ter uitvoering van de in de bijlage behorende bij de PKB Ruimte voor de Rivier, of in een beslissing van de minister tot wijziging of aanvulling van het Basispakket als bedoeld in de PKB Ruimte voor de Rivier;
  - g. de planologische maatregelen genoemd in de artikelen 48a en 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, respectievelijk artikel 6.1, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening, voorzover deze ter uitvoering van hoofdstuk 6 van de PKB Ruimte voor de Rivier strekken tot ruimtelijke reservering ten behoeve van rivierverruiming;
  - h. besluiten of handelingen waarop deze beleidsregel door de minister van toepassing is verklaard, voorzover deze besluiten, dan wel handelingen naar het oordeel van de minister aan de PKB Ruimte voor de Rivier kunnen worden toegerekend, een vergoeding, dan wel tegemoetkoming toe, overeenkomstig de materiële maatstaf van het wettelijk voorschrift dat voorziet in vergoeding van schade, of tegemoetkoming in de schade, die het gevolg is van de betreffende schadeoorzaak.
2. Bij het nemen van een besluit omtrent schadevergoeding, dan wel tegemoetkoming als bedoeld in het eerste lid, worden de artikelen 3 tot en met 11 van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en



Waterstaat 1999 in aanmerking genomen, tenzij dit niet in overeenstemming zou zijn met een wettelijk voorschrift als bedoeld in het eerste lid.

3. Indien in gevallen als bedoeld in het eerste lid een wettelijk voorschrift strekkende tot vergoeding van schade, of tegemoetkoming in schade ontbreekt, kent de minister op aanvraag van degene die schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het eerste lid genoemde oorzaak, overeenkomstig de artikelen 3 tot en met 11 van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999, een vergoeding toe van de schade, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.
4. Indien de aanvraag in gevallen als bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op schade verband houdende met de verlegging van kabels en leidingen in verband met de uitvoering van werken binnen het beheersgebied van de minister, of binnen het beheersgebied van een ander bestuursorgaan dat bevoegd is besluiten als bedoeld in het eerste lid te nemen, kent de minister een vergoeding toe van kosten overeenkomstig de NKL 1999. Bij verlegging van kabels en leidingen buiten vorenbedoelde beheersgebieden kent de minister een vergoeding toe overeenkomstig de Overeenkomst.
5. Deze beleidsregel is ook van toepassing op schade in verband met wateroverlast of overstromingen, voorzover deze het gevolg zijn van de verlegging van een waterkering of van andere maatregelen gericht op het vergroten van de afvoer- of bergingscapaciteit van watersystemen ter uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier.
6. De vergoeding wordt bepaald in geld. Nochtans kan de minister de vergoeding toekennen in andere vorm dan betaling van een geldsom.
7. Indien de schade beweerdelijk is veroorzaakt door een besluit, is de datum waarop het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit rechtskracht verkrijgt beslissend voor het antwoord op de vraag of ten gevolge van dit besluit schade is geleden.

### **Artikel 3. Overeenkomstige toepassing procedurebepalingen RNC VenW 1999**

De artikelen 12 tot en met 20 van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 zijn van overeenkomstige toepassing op het aanvragen en behandelen van een aanvraag, tenzij en voorzover dit niet verenigbaar is met een in artikel 2, eerste lid, bedoeld wettelijk voorschrift.

### **Artikel 4. Citeertitel**

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel schadevergoeding Ruimte voor de Rivier.

### **Artikel 5. Inwerkingtreding**

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J.C. Huizinga-Heringa.*



## TOELICHTING

### Algemeen

#### 1. Inleiding

De Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, deel 4 (hierna: de PKB Ruimte voor de Rivier), is op 26 januari 2007 van kracht geworden. In deze PKB Ruimte voor de Rivier beschrijft het kabinet het beleid om uiterlijk in 2015 het vereiste veiligheidsniveau langs de Rijntakken en het benedenstroomse deel van de Maas te realiseren, evenals de daarmee samenhangende verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

De ter uitvoering van deze PKB Ruimte voor de rivier (op zichzelf rechtmatige) maatregelen zullen naar verwachting nadelen voor derden veroorzaken. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan waardevermindering van gronden en opstallen, inkomensschade en kosten van onder meer schadebeperkende maatregelen.

In deze beleidsregel wordt de wijze vastgelegd waarop de minister voor de PKB Ruimte voor de Rivier uitvoering geeft aan zijn beleid, dat is gericht op het compenseren van nadelen als gevolg van bestuurlijk handelen in verband met de realisering van dit project.

Met de vaststelling van deze beleidsregel wordt beoogd één loket te creëren voor de behandeling van verzoeken om schadevergoeding die verband houden met de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier. Op alle verzoeken die verband houden met de PKB Ruimte voor de Rivier zal op grond van deze beleidsregel door één bestuursorgaan (de minister) worden beslist, met inachtneming van het geldende materiële recht.

In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de PKB Ruimte voor de Rivier en de daarvoor benodigde besluiten. In paragraaf 3 komt het doel van deze beleidsregel aan de orde. Paragraaf 4 gaat nader in op de grondslag voor de toekenning van nadeelcompensatie. Paragraaf 5 behandelt de reikwijdte van de beleidsregel. In de laatste paragraaf van het algemene deel van deze toelichting wordt de procedure voor de behandeling van schadeclaims beschreven.

#### 2. PKB Ruimte voor de Rivier

De PKB Ruimte voor de Rivier heeft tot doel de bescherming van het riviereengebied tegen overstromingen uiterlijk in 2015 op het wettelijk vereiste beschermingsniveau te brengen en de ruimtelijke kwaliteit in dat gebied te verbeteren. De PKB Ruimte voor de Rivier bevat een pakket maatregelen voor de korte termijn tot 2015 (het zogenoemde Basispakket) en een aantal strategische beleidskeuzes voor de lange termijn (tot 2100). Deze beleidskeuzes vormen het toetsingskader voor het in de PKB Ruimte voor de Rivier opgenomen basispakket voor de korte termijn. Daarmee wordt beoogd dat de voor de korte termijn uit te voeren maatregelen ook op de lange termijn hun nut behouden en geen belemmering vormen voor maatregelen die later noodzakelijk kunnen zijn. In de PKB Ruimte voor de Rivier staan rivierverruimende maatregelen centraal en wordt dijkversterking alleen toegepast als sluitstuk, dat wil zeggen als geen geschikte rivierverruimende maatregel meer mogelijk is. De besluitvorming over de in deze PKB Ruimte voor de Rivier opgenomen maatregelen wordt in PKB Ruimte voor de Rivier, deel 4 (blz. 91) onderscheiden in drie fasen.

##### 2.1. Eerste fase: PKB Ruimte voor de Rivier

De eerste fase in de besluitvorming betreft de PKB Ruimte voor de Rivier -procedure zelf. Op p. 12 van de PKB Ruimte voor de Rivier (het Basispakket) wordt de volgende beslissing van wezenlijk belang geformuleerd:

‘Om de veiligheidsdoelstelling uiterlijk in 2015 te realiseren en daaraan gekoppeld de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren, worden de maatregelen genomen die in de Bijlage op blad 1 en blad 3 staan vermeld. Hierbij worden de overige beslissingen van wezenlijk belang in dit hoofdstuk in acht genomen. De te nemen maatregelen zijn op de kaarten 2, 3, 4 en 5 aangeduid’.

De Bijlage vermeldt, voor zover hier van belang, de minimale hydraulische taakstelling, de aard van de te nemen maatregel, de aard van het dominante grondgebruik na het uitvoeren van de maatregel, het te nemen projectbesluit, de wet waarop dit berust, het bestuursorgaan dat dit besluit vaststelt en de uiterlijke datum waarop de genomen maatregel moet zijn en de voorziene uitvoeringsperiode van de maatregel.



## **2.2. Tweede fase: projectbesluiten**

De tweede fase van de besluitvorming betreft de totstandkoming van de projectbesluiten, zoals genoemd in de Bijlage bij PKB Ruimte voor de Rivier, deel 4. Met een projectbesluit wordt bedoeld 'een integraal besluit ten aanzien van een specifieke maatregel of cluster van maatregelen op een nader aangegeven locatie'. Met deze projectbesluiten wordt volgens de toelichting bij de PKB Ruimte voor de Rivier 'op hoofdlijnen juridisch bindend beslist op welke wijze het project wordt gerealiseerd of vergund'.

In de Bijlage worden, voor zover hier van belang, vier typen projectbesluiten genoemd:

- 1) de Wbr-vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken;
- 2) een Waterkeringplan op grond van de Wet op de Waterkering;
- 3) een Bestemmingsplan op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;
- 4) een Rijksprojectbesluit op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Afhankelijk van het tijdstip van het nemen van de onder 1 en 2 bedoelde besluiten en afhankelijk van het tijdstip van in werking treden van de Waterwet, zal de wettelijke grondslag van deze besluiten kunnen wijzigen, in die zin dat deze besluiten gebaseerd kunnen worden op de Waterwet.

Afhankelijk van het tijdstip van het nemen van de onder 3 en 4 bedoelde besluiten en afhankelijk van het overgangsrecht behorende bij de per 1 juli 2008 in werking getreden Wet ruimtelijke ordening, kunnen bestemmingsplannen, respectievelijk Rijksinpassingsplannen of rijksprojectbesluiten gebaseerd worden op de met ingang van 1 juli 2008 in werking getreden Wet ruimtelijke ordening.

## **2.3. Derde fase: uitvoeringsbesluiten**

De derde fase van de besluitvorming betreft de totstandkoming van uitvoeringsbesluiten. Daarbij gaat het blijkens de PKB Ruimte voor de Rivier om de diverse specifieke besluiten die nodig zijn om het project daadwerkelijk te realiseren, bijvoorbeeld de vergunningen die nodig zijn voor de graaf- of bouwwerkzaamheden.

- Uiterwaardvergravingen: de uiterwaarden zijn in de loop der eeuwen door opslibbing steeds hoger komen te liggen. Door het afgraven van de kleilaag en eventueel van de onderliggende zandlagen kunnen de uiterwaarden worden verlaagd.
- Versterking of verlegging van een primaire waterkering: met het verhogen of versterken van dijken wordt overstroming voorkomen. Door dijken landinwaarts te verleggen worden de uiterwaarden breder en krijgt de rivier meer ruimte. In het basispakket zijn meerdere dijkverleggingen opgenomen, te weten: dijkverlegging Buitenpolder Het Munnikenland, dijkverlegging Cortenoever, dijkverlegging Voorster klei, dijkverlegging Westenholte, dijkverlegging Lent. De gebieden die door dijkverlegging buitendijks worden, zullen voor het merendeel periodiek 'meestromend' zijn, dus hoogwater afvoeren. Sommige van die gebieden zullen die functie slechts incidenteel hebben. De overstromingsfrequentie kan variëren van eens per 25 jaar tot eens per 1000 jaar. Hetzelfde geldt voor de in het basispakket aangewezen gebieden die worden ontpolderd. Het betreft de ontpolderingen Noordwaard en Overdiepsche Polder waar de facto ook sprake is van dijkverlegging.
- Kribverlaging: kribben zijn bedoeld om de vaargeul vast te leggen en op diepte te houden. Door de uitschuring van het zomerbed heeft de bovenkant van de kribben voor een deel zijn functie verloren, terwijl zij wel een opstuwende werking hebben. Dit effect kan worden verminderd door de kribben waar mogelijk gedeeltelijk te verlagen.
- Obstakelverwijdering: pijlers van (spoor)bruggen en wegen, hoogwatervrije terreinen en veerstoepen in de uiterwaarden stuwen het water op. Door obstakels te verwijderen of aan te passen, wordt het water sneller afgevoerd.
- Zomerbedverdieping: verdieping van het zomerbed kan de afvoercapaciteit van de rivier vergroten.
- Hoogwatergeulen: hoogwatergeulen zijn bedijkte geulen die aftakken van een rivier om een deel van het water via een andere route af te voeren. Het gebied van de geul kan voor landbouw en natuur worden gebruikt. Daarbij wordt een bestaand binnendijksgebied door middel van de aanleg van twee parallelle dijken met een stroomgeul van enkele honderden meters ingericht om incidenteel hoogwater af te voeren. Een voorbeeld is de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld. De overstromingsfrequentie van deze hoogwatergeul is eens in de paar honderd jaar.
- Berging: retentiegebieden zijn volgens deze PKB Ruimte voor de Rivier bedijkte gebieden, waarin tijdelijk water kan worden opgevangen. Inlaten van water kan door een regelbaar inlaatwerk. Bijvoorbeeld met schuiven die open worden gezet bij hoge afvoer. Het is ook mogelijk om een drempel aan te leggen op een vaste instroomhoogte. Als het water hoger wordt, stroomt het in het retentiegebied. Berging in deze PKB Ruimte voor de Rivier is een maatregel waarbij een bestaand oppervlaktewater wordt gebruikt om tijdelijk water te bergen. In het basispakket wordt deze maatregel enkel ingezet voor de berging van water uit het Haringvliet/Hollandsch Diep op het Volkerak-Zoommeer bij gesloten stormvloed-keringen. Deze berging is slechts noodzakelijk bij



- omstandigheden die gemiddeld eens per 1400 jaar voorkomen.
- Depots voor berging grond.

### 3. Doel van de beleidsregel

Voor de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier is een groot aantal besluiten en feitelijke handelingen van verschillende bestuursorganen en openbare lichamen nodig. Dit brengt met zich mee dat een groot aantal verschillende bestuursorganen bevoegd is om te beslissen omtrent vergoeding van schade veroorzaakt door besluiten of feitelijke handelingen ter uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier. Zo is de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd om te beslissen omtrent toepassing van de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999, artikel 6.1. van de Wet ruimtelijke ordening (Wro/art. 48a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) (oud) en artikel 26 Ontgrondingenwet. Gedeputeerde Staten van de betrokken provincies zijn bevoegd om te beslissen omtrent toepassing van artikel 26 Ontgrondingenwet. Daarnaast zijn ongeveer 14 tot 18 colleges van burgemeester en wethouders van betrokken gemeenten bevoegd om te beslissen omtrent toepassing van art. 49 WRO (oud)/art. 6.1. Wro. Bovendien zijn besturen van ongeveer 8 betrokken waterschappen bevoegd om te beslissen omtrent toekenning van nadeelcompensatie. Voorts bestaan er verschillende regelingen die voorzien in vergoeding van schade veroorzaakt door rechtmatige overheids-handelingen ter uitvoering van deze PKB Ruimte voor de Rivier, waardoor de materiële toetsingskaders per schadezaak kunnen verschillen. Overigens voorziet ook het ongeschreven recht – meer in het bijzonder het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten – in vergoeding van schade veroorzaakt door op zichzelf rechtmatige overheids-handelingen. Terzijde zij opgemerkt dat verschillende te dezen relevante schadevergoedingsregelingen naar verwachting in de toekomst zullen wijzigen.

Indien geen nadere voorzieningen worden getroffen dreigt (onder meer) het gevaar:

- dat het voor de betrokken burgers en voor de betrokken bestuursorganen onduidelijk blijft waar burgers met hun schadeclaims verband houdende met de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier terecht kunnen;
- dat verschillende bestuursorganen zelfstandig bevoegd zijn om over goeddeels vergelijkbare en vaak ook samenhangende schadevergoedingsverzoeken te oordelen, hetgeen leidt tot onder meer onnodige kosten en onnodige extra lasten voor burgers, voor extra bestuurlijke en ambtelijke belasting en extra belasting van de rechterlijke macht, terwijl het gevaar dreigt dat in wezen gelijke verzoeken om schadevergoeding niet naar dezelfde maatstaven beoordeeld zullen worden;
- dat in de verhouding tussen de Staat, althans de Minister van Verkeer en Waterstaat, en decentrale overheden discussies zullen ontstaan omtrent de waardering van de claims.

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven wordt met de vaststelling van deze beleidsregel beoogd één loket te creëren voor de behandeling van verzoeken om schadevergoeding die verband houden met de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier. Op alle verzoeken die verband houden met de PKB Ruimte voor de Rivier zal op grond van deze beleidsregel door één bestuursorgaan (de minister) worden beslist, met inachtneming van het geldende materiële recht.

De minister zal beslissen op basis van bestaande wettelijke en buitenwettelijke bepalingen die op de vermeende schadezaak van toepassing zijn. Concreet houdt dit in, dat de minister de beweerdelijke schade beoordeelt volgens de bepalingen van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999, tenzij op de schade een wettelijk voorschrift van toepassing is. In dat geval zal met inachtneming van dat wettelijk voorschrift worden beslist.

Samengevat wordt met deze beleidsregel beoogd:

- dat het voor burgers voldoende duidelijk is waar ze met hun schadeclaims betreffende de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier terecht kunnen;
- dat de minister op basis van deze beleidsregel kan beslissen over aanvragen om vergoeding van schade veroorzaakt door (soms meerdere, samenhangende) rechtmatige daden (niet alleen besluiten, maar ook feitelijke handelingen, van soms meerdere bestuursorganen en/of openbare lichamen) verband houdende met de uitvoering van deze PKB Ruimte voor de Rivier;
- dat de schadeclaims volgens de beproefde procedure van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 beoordeeld worden, zonder dat het materiële recht gewijzigd wordt;
- dat de bestuurlijke en ambtelijke belasting én expertise zo veel mogelijk geconcentreerd wordt bij één instantie, die beschikt over voldoende expertise ter zake van vergoeding van schade veroorzaakt door de specifieke maatregelen die verband houden met de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier;
- dat de te dezen relevante aanvragen om schadevergoeding zoveel mogelijk naar dezelfde maatstaven beoordeeld worden;
- dat beoordeling van de beslissingen omtrent toekenning van nadeelcompensatie door de bestuursrechter beoordeeld kunnen worden;



- g. dat in de verhouding tussen het rijk en de andere overheden zo min mogelijk discussies ontstaan omtrent de waardering van de claims.

#### 4. Grondslag nadeelcompensatie op basis van deze beleidsregel

Op basis van deze beleidsregel kan de minister de nadelen die worden veroorzaakt bij de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier compenseren. Daarbij beoordeelt de minister de schadeverzoeken naar de op het geval betrekking hebbende materiële maatstaven. Indien een wettelijk voorschrift van toepassing is, zoals artikel 6.1 Wro op een bestemmingsplan, kent de minister de vergoeding toe met inachtneming van artikel 6.1 Wro. Indien er sprake is van een schadeoorzaak, waarvoor een wettelijke regeling ontbreekt, is het in artikel 2, tweede lid, van deze beleidsregel gecodificeerde beginsel 'égalité des individus devant les charges publiques' (ook wel égalitébeginsel of het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten genoemd) op de aanvraag van toepassing. Hieronder wordt nader ingegaan op het égalitébeginsel als grondslag voor de toekenning van nadeelcompensatie.

De overheid is niet verplicht om iedere schade die zij in de rechtmatige uitoefening van haar publieke taken veroorzaakt, (in zijn geheel) te vergoeden. Dat overheidsingrijpen voor sommige burgers en ondernemingen nadelige gevolgen kan hebben, is namelijk onvermijdelijk. Tot op zekere hoogte moeten deze gevolgen worden geaccepteerd. Onder bijzondere omstandigheden, zo is inmiddels algemeen aanvaard, is de overheid echter wel verplicht tot vergoeding van door rechtmatig handelen veroorzaakte schade. Deze verplichting wordt gebaseerd op het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten. Dit beginsel, dat zijn oorsprong heeft in het Franse recht, strekt ertoe de lasten die gepaard gaan met de gevolgen van overheidsoptreden gelijkelijk te verdelen over de burgers. Burgers die door het overheidsoptreden in vergelijking tot anderen onevenredig zwaar worden getroffen, dienen op grond daarvan een redelijke compensatie te ontvangen. De op grond van dit beginsel vergoede schade wordt ook als nadeelcompensatie aangeduid.

Tot op heden bestaat er geen algemene wettelijke regeling op grond waarvan verzoeken om nadeelcompensatie of althans verzoeken om schadevergoeding op grond van het égalitébeginsel kunnen worden afgedaan. Er bestaat wel een aantal specifieke wettelijke bepalingen en beleidsregelingen die uitsluitend van toepassing zijn op bepaalde schadeveroorzakende overheidsmaatregelen. Buiten de gevallen van onteigening kan gedacht worden aan de artikelen 49 WRO (oud) en 48a WRO (oud), 6.1. en volgende van de Wro, 26 Ontgrondingenwet en 15.20 en 15.21 van de Wet milieubeheer. Voorts kan er op gewezen worden dat de (toekomstige) Waterwet een schadevergoedingsregeling bevat die voorziet in vergoeding van schade die het gevolg is van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer. Niet in alleen in wetgeving in formele zin is voorzien in mogelijkheden voor nadeelcompensatie, ook nadeelcompensatieverordeningen van gemeenten en waterschappen bieden mogelijkheden voor nadeelcompensatie. Daarnaast zijn er verschillende beleidsregels op basis waarvan verzoeken om nadeelcompensatie kunnen worden ingediend. Te denken valt daarbij aan de Regeling nadeelcompensatie Betuweroute en de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999. Deze specifieke regelingen kennen alle (deels) eigen voorwaarden en eigen procedureregels. Toepassing van deze regelingen vergt overigens niet steeds een gelijke afweging.

Sedert de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 mei 1997 (no. H01.96.0578/Q01; AB 1997, 229) is voorts aanvaard dat het algemeen rechtsbeginsel van de 'égalité devant les charges publiques' (gelijkheid voor de openbare lasten) een grondslag kan bieden voor toekenning van schadevergoeding in niet door de wetgever geregelde gevallen. Dit beginsel is inmiddels in de bestuurs- en civielrechtelijke rechtspraak erkend als algemene rechtsgrondslag voor nadeelcompensatie voor besluiten die niet zijn gebaseerd op een specifieke wettelijke grondslag. In de bestuursrechtelijke jurisprudentie gebeurde dit voor het eerst in ABRvS 18 februari 1997 (AB 1997, 143 m.nt. PvB; BR 1997, p. 367–380 m.nt. B.P.M. van Ravels en JB 1997/47 m.nt. HJS). De Afdeling overwoog in deze zaak dat het (buitenwettelijke) verzoek om schadevergoeding wegens de aanwijzing als grondwaterbeschermingsgebied, kon worden gebaseerd op 'het, mede aan artikel 3:4, tweede lid, Awb ten grondslag liggende, algemene rechtsbeginsel van "égalité devant les charges publiques" (gelijkheid van openbare lasten) op grond waarvan bestuursorganen zijn gehouden tot compensatie van onevenredige – buiten het maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende – schade als gevolg van hun op de behartiging van het openbaar belang gerichte optreden.' In latere uitspraken is het égalitébeginsel als zelfstandige grondslag erkend en komt de verwijzing naar artikel 3:4, tweede lid, Awb niet meer voor. Voor de civielrechtelijke jurisprudentie kan onder meer worden gewezen op de uitspraak van de Hoge Raad van 30 maart 2001 (HR 30 maart 2001 (Staat/Lavrijsen), AB 2001, 412 m.nt. ThGD, JB 2001, 107, m.nt. R.J.N.S., NJ 2003, 615, m.nt. MS). In deze zaak, die betrekking had op vergoeding van schade voor een niet-verdachte als gevolg van rechtmatig strafvorderlijk optreden, overwoog de Hoge Raad: 'Eén van de verschijningsvormen van het gelijkheidsbeginsel is de regel dat de onevenredig nadelige, – dat wil zeggen: buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende, en op een beperkte groep



burgers of instellingen drukkende – gevolgen van een overheidshandeling of overheidsbesluit niet ten laste van die beperkte groep behoren te komen maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld’.

Het égalitébeginsel heeft – op gelijke wijze als neergelegd is in de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 – in artikel 2, derde lid van de beleidsregel zijn weerslag gekregen. De twee kernvoorwaarden die het égalitébeginsel zowel in de bestuursrechtelijke als civielrechtelijke rechtspraak betekenis geven – het vereiste van de abnormale last en het vereiste van de speciale last – komen daarin ook terug. Het vereiste van de abnormale last houdt in dat de schade buiten het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico moet vallen om voor vergoeding in aanmerking te komen. Met het vereiste van de speciale last wordt bedoeld dat sprake moet zijn van een last die op een beperkte groep burgers of instellingen onevenredig zwaar drukt, zodat de gelijke behandeling met een vergelijkbare groep (de ‘referentiegroep’) die niet door de handeling wordt getroffen, wordt verstoord. In de artikelsgewijze toelichting worden deze twee voorwaarden nader toegelicht.

Overigens kent ook het Europese recht het égalitébeginsel als grondslag voor aansprakelijkheid voor schade door rechtmatig handelen van instellingen van de EG. De vereisten in artikel 2, tweede lid sluiten goed aan bij de formulering in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over aansprakelijkheid voor schade door rechtmatig handelen door EG-organen. De in het eerste lid opgenomen criteria, komen daar ook terug (‘abnormaal’ en ‘bijzonder (lees: speciale last)’ (zie HvJEG 27 september 1987 (De Boer Buizen/Raad en Commissie), zaak 81/86 en GvEA 14 december 2005 (FIAMM Technologies/Raad en Commissie), zaak T-69/00).

## 5. Reikwijdte van de beleidsregel

Deze beleidsregel is van toepassing indien de schade wordt veroorzaakt door één of meer van de in artikel 2, eerste lid, van de beleidsregel genoemde schadeoorzaken. Kort samengevat gaat het daarbij om rechtmatige besluiten en andere rechtmatige handelingen die verricht moeten worden ter uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier. Dat betekent dat in beginsel zowel schade door rechtmatige besluiten, als schade door rechtmatige feitelijke handelingen onder het bereik van de beleidsregel valt. Compensatie voor de onevenredige gevolgen van niet voor beroep vatbare besluiten en feitelijke handelingen ter uitvoering van de PKB Ruimte voor de rivier, kan dus ook op basis van deze beleidsregel geschieden. Zonder deze beleidsregel zouden getroffen burgers en ondernemers enkel via de burgerlijke rechter hun schade op de overheid kunnen verhalen. Een gevolg van de beleidsregel is dat nu ook om nadeelcompensatie kan worden verzocht in verband met een samenhangend geheel aan overheidshandelingen ter uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier die schade veroorzaken en dat deels bestaat uit besluiten en deels uit feitelijke handelingen.

Vergoeding van ten gevolge van de uitvoering van de maatregelen optredende schade door waterberging, of overstroming valt onder het bereik van deze beleidsregel. De nog in werking te treden Waterwet kent dienaangaande een bijzondere regeling. Na de inwerking treding van deze wet, zal in aanmerking genomen het bepaalde in artikel 2, tweede lid, de materiële maatstaf die de desbetreffende bepaling van de Waterwet geeft bepalend zijn. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft met het oog op vergoeding van dit soort schade het ‘Strategisch kader schadevergoeding Ruimte voor de Rivier’ vastgesteld. Op grond daarvan wordt aan eigenaren van gronden in buitendijks te brengen gebieden de mogelijkheid geboden een overeenkomst met het Rijk te sluiten. Daarbij wordt – kort gezegd – overstromingsschade volledig vergoed en verplicht het Rijk zich om buitendijkse gronden tegen de geldende binnendijkse waarde te kopen. Grondeigenaren zijn zo verzekerd van vergoeding van de vermogensschade ten gevolge van het buitendijks brengen van hun gronden. Deze schade is op die manier anderszins verzekerd en kan niet meer vergoed worden op basis van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 via deze beleidsregel.

Deze beleidsregel biedt enkel een grondslag voor vergoeding van schade veroorzaakt door rechtmatige besluiten of handelingen. Vergoeding van schade ten gevolge van onrechtmatig handelen (bijvoorbeeld bouwschade) wordt niet langs deze weg maar op grond van het burgerlijk recht afgehandeld. Vergoeding van schade ten gevolge onteigening valt eveneens buiten het bereik van deze beleidsregel.

## 6. Hoofdpijnen van de procedure

De beslissing omtrent schadevergoeding op grond van deze beleidsregel wordt neergelegd in een op aanvraag genomen besluit van de minister. De procedure strekkende tot voorbereiding van dit besluit loopt in hoofdlijnen volgens de algemene regeling van de Algemene wet bestuursrecht en hetgeen meer specifiek daaromtrent is bepaald in de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999. De Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 berust op de gedachte dat per (niet kennelijk ongegronde) aanvraag een adviescommissie van een of drie personen wordt benoemd.



Vooralsnog bestaat het voornemen om ten behoeve van de besluitvorming op aanvragen verband houdende met, kort gezegd, de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier steeds aan dezelfde commissie, of althans aan verschillende commissies onder voorzitterschap van steeds dezelfde persoon, opdracht te verlenen om te adviseren. Vanuit een oogpunt van consistente advisering en besluitvorming is dat een aantrekkelijke gedachte. De omvang van het aantal ingediende aanvragen die gedurende een bepaalde periode worden ingediend, of andere omstandigheden, kunnen echter tot gevolg hebben dat de tot voorzitter aangewezen persoon niet in staat zal zijn zelf ook de gehele voorbereiding van de advisering ter hand te nemen. Voor die gevallen bestaat het voornemen een plaatsvervangend voorzitter aan te wijzen, die onder verantwoordelijkheid van de voorzitter het door de adviescommissie uit te brengen advies mede voorbereid. Dat laatste betekent onder meer dat de plaatsvervangend voorzitter de hoorzitting zal kunnen leiden en bij de eventuele bezichtiging aanwezig zal zijn.

De voorbereidingsprocedure leidt uiteindelijk tot een besluit van de minister. Indien de benadeelde zich niet in het besluit kan vinden, kan hij hiertegen rechtsmiddelen aanwenden. Ingevolge het algemene stelsel van de Awb staat tegen het besluit eerst bezwaar en vervolgens beroep open bij de rechtbank. Hoger beroep kan ingevolge artikel 37 van de Wet op de Raad van State worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel 1 Begripsomschrijvingen**

In deze bepaling worden enkele kernbegrippen omschreven.

### **Artikel 2 Het recht op schadevergoeding**

Dit artikel vormt de kern van deze beleidsregel.

In procedureel opzicht is daarin bepaald dat de minister op aanvraag een schadevergoeding, althans nadeelcompensatie toekent.

In materieel opzicht wordt hierin de reikwijdte van de beleidsregel afgebakend door een omschrijving van de maatregelen waarvan de daardoor veroorzaakte schade met toepassing van deze beleidsregel voor compensatie in aanmerking kan komen. Daarenboven wordt in dit artikel verwoord aan de hand van welke materiële maatstaf de minister aanvragen om schadevergoeding op grond van deze beleidsregel zal beoordelen.

In het eerste lid is aangegeven dat in gevallen waarin de gestelde schade het beweerdelijk gevolg is van een besluit, ten aanzien waarvan een wettelijk voorschrift voorziet in schadevergoeding, de minister de materiële maatstaf van het betreffende wettelijk voorschrift zal toepassen. Wanneer bijvoorbeeld de schade het gevolg is van een gemeentelijk bestemmingsplan strekkende tot uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier, dan zal de minister overeenkomstig de materiële maatstaven van artikel 6.1 en volgende van de Wro beslissen.

In het eerste lid, onderdeel e en f wordt onderscheid gemaakt tussen de uitvoering van werkzaamheden en de aanwezigheid van een werk. Bij schade als gevolg van de uitvoering van werkzaamheden kan men denken aan de tijdelijke hinder en eventuele omrij schade die geleden wordt als gevolg van de uitvoering van werkzaamheden ten behoeve van de verlegging van een waterkering. Bij schade als gevolg van de aanwezigheid van een werk kan men bijvoorbeeld denken aan uitzichtschade of kwelschade in verband met de verplaatsing van een waterkering.

Bij toepassing van deze beleidsregel blijven de bestaande wettelijke, materiële kaders voor toekenning van schadevergoeding of een tegemoetkoming toepassing vinden. Dit is tot uitdrukking gebracht in het eerste lid. In verband daarmee is in het tweede lid bepaald dat bij het nemen van een besluit omtrent schadevergoeding, dan wel tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2, eerste lid, de artikelen 3 tot en met 11 van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 in aanmerking worden genomen, tenzij dit niet in overeenstemming zou zijn met een voorschrift als bedoeld in artikel 2, eerste lid. In dat geval prevaleert het wettelijk voorschrift.

In het derde lid is bepaald dat in gevallen waarin een specifieke schadevergoedingsregeling als bedoeld in het eerste lid ontbreekt bij het nemen van een besluit omtrent schadevergoeding bedoeld in artikel 2, tweede lid, de artikelen 3 tot en met 11 van de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 van overeenkomstige toepassing zijn.

Beoogd is, zoveel mogelijk aan te sluiten bij het beproefde materiële beoordelingskader van meer genoemde nadeelcompensatieregeling. Om diezelfde reden is de NKL 1999 van overeenkomstige toepassing verklaard.





Uitgangspunt is dat – bij gebreke van een specifieke regeling als bedoeld in het eerste lid van artikel 2 – alleen een verplichting tot vergoeding van schade bestaat indien aan twee voorwaarden is voldaan: de schade moet boven het normaal maatschappelijk risico uitgaan (het vereiste van de abnormale last) en de schade moet een bepaalde groep burgers of ondernemingen in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treffen (het vereiste van de speciale last). Beide vereisten zijn terug te vinden in het derde lid.

In de rechtspraak zijn beide voorwaarden nader uitgewerkt. Voor het eerste vereiste dat schade het normaal maatschappelijk risico te boven moet gaan, geldt dat hiervan geen sprake is bij nadeel ten gevolge van normale maatschappelijke ontwikkelingen. Burgers mogen niet verwachten dat overheidsmaatregelen in geen enkel geval negatief voor hen zullen uitpakken. Het hangt af van de omstandigheden van het geval of de schade het normaal risico te boven gaat. Bij de beoordeling kunnen onder andere de aard van de schadeveroorzakende gebeurtenis, het bestaan van gerechtvaardigde verwachtingen, de ernst en omvang van de schade, de aard van het getroffen belang, de voorzienbaarheid van de handeling en de gevolgen daarvan voor de benadeelde, de eventuele voordelige positie waarin betrokkene als gevolg van overheids-handelen of -nalaten verkeerde en de mogelijkheid om het nadeel door te berekenen, een rol spelen (zie bijv. ABRvS 15 december 2004, AB 2005, 268 m.nt. NV en HR 17 september 2004, AB 2006, 41 m.nt. B.P.M. van Ravels). Daarbij is ook van belang of de benadeelde een particulier persoon dan wel een ondernemer of onderneming is. In het laatste geval spreekt men ook wel van het 'normaal ondernemersrisico' of het 'normaal bedrijfsrisico'. In wezen gaat het hier om een invulling van het vereiste van het normaal maatschappelijk risico. Het tweede vereiste om van onevenredige schade te kunnen spreken, is de omstandigheid dat de last op een beperkte groep burgers of instellingen drukt (het vereiste van de speciale last). De gelijke behandeling van een groep burgers of instellingen (vaak aangeduid als de 'referentiegroep') wordt verstoord doordat de schade bij een klein deel van die groep terecht komt, terwijl anderen in een min of meer gelijke positie niet of veel minder getroffen worden (zie ABRvS 13 juni 1994, AB 1994, 559 m.nt. PvB)

Op grond van het zogenoemde subsidiariteitsvereiste kan een benadeelde slechts aanspraak maken op een vergoeding voor zover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet is of kan worden voorzien. Dit criterium beoogt te voorkomen dat betrokkene wordt verrijkt doordat dezelfde schade meer dan eens wordt vergoed. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien en voor zover de schade al is vergoed door aankoop, onteigening, een vergoeding in natura, op grond van een specifieke wettelijke regeling, of op andere wijze. Van een voldoende verzekerde vergoeding kan ook sprake zijn indien deze niet door de schadeveroorzakende instantie, maar door een derde wordt uitgekeerd. Bij het oordeel of vergoeding van de schade anderszins verzekerd is, moet rekening worden gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden van het geval (ABRvS 24 juli 1994, BR 1995, p. 509 m.nt. P.C.E. van Wijmen, ABRvS 3 augustus 2005 (Heemstede), BR 2006, p. 162, ABRvS 15 maart 2006, BR 2006, p. 642 m.nt. J.W. van Zundert, ABRvS 19 juli 2006, BR 2006, p. 932). Voor het overige zij verwezen naar de artikelen 3 tot en met 11 van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999.

In het zevende lid is bepaald, dat indien de schade beweerdelijk is veroorzaakt door een besluit, de datum waarop het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit rechtskracht verkrijgt beslissend is voor het antwoord op de vraag of tengevolge van dit besluit schade is geleden. met deze bepaling wordt aansluiting gezocht bij de te dezen relevante rechtspraak (ABRvS 15 januari 2003, AB 2003, 121).

### **Artikel 3 Overeenkomstige toepassing procedurebepalingen Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999**

De procedurebepalingen van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 zijn zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing op het aanvragen en behandelen van aanvragen als bedoeld in deze beleidsregel. Beoogd is ook op dit punt zoveel mogelijk aan te sluiten bij het beproefde kader van meergenoemde nadeelcompensatieregeling. De procedurebepalingen van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 treden evenwel terug indien en voorzover zij niet overeenstemmen met wettelijke voorschriften die voorzien in vergoeding van schade veroorzaakt door de betreffende schadeoorzaak.

*De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J.C. Huizinga-Heringa.*