

Compensatie van waardevermindering bij energieprojecten

Door: J.A.M.A Sluysmans en N. van Triet¹

1. Inleiding

Er is geen energieproject in Nederland dat niet wordt omzwermd door schadeclaims. Die claims zijn van zeer diverse aard. Soms wordt schade veroorzaakt in het kader van de uitvoering van een project, soms bestaat de schade uit waardevermindering van in de omgeving van het betreffende project gelegen gronden of opstallen. De projecten zijn ook divers. Gaswinning en windmolens krijgen de laatste tijd in elk geval in de media de meeste aandacht, maar zij zijn zeker niet de enige.

Wat wij in deze bijdrage willen doen, is allereerst een beknopt overzicht geven van de huidige stand van zaken rond de compensatie van schade bij energieprojecten. Daarbij laten we dan de schade wegens een fysieke inbreuk buiten beschouwing. Die lost zich doorgaans op via de weg van de onrechtmatige daad, waarbij in geval van daadwerkelijke mijnbouwschade de risicoaansprakelijkheid van art. 6:177 BW een belangrijke rol speelt. Wij beperken ons in deze bijdrage tot de soms wat minder goed te bepalen schade wegens beweerde waardevermindering van gronden en opstallen in de nabijheid van het project. Wij zullen aan de hand van dat overzicht komen tot een vergelijking en een op die vergelijking gebaseerde conclusie. Deze conclusie luidt dat de schadevergoeding bij waardevermindering door aardgaswinning uit de pas loopt met de andere energieprojecten.

¹ Jacques Sluysmans is advocaat bij Van der Feltz advocaten te Den Haag en bijzonder hoogleraar Onteigeningsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Nikky van Triet is advocaat bij Van der Feltz advocaten te Den Haag.

Waar bij de andere energieprojecten de keuze voor de civiele dan wel bestuursrechter goed verklaarbaar is, is de keuze voor de civiele rechter bij aardgaswinning minder voor de hand liggend. Wij zullen een voorstel doen om ook het debat inzake waardevermindering door aardgaswinning in de bestuursrechtelijke kolom onder te brengen.

2. Waardevermindering door aardgaswinning

Aardgas wordt in ons land op diverse plaatsen gewonnen, maar veruit de belangrijkste en bekendste gaswinning is die uit het Groningenveld door de NAM.

De NAM is als exploitant van het gaswinningsgebied in de provincie Groningen op grond van art. 6:177 BW (risico)aansprakelijk voor de schade die ontstaat door aardbevingen als gevolg van het winnen van gas.²

Ter compensatie van de schade die is of wordt geleden door de bewoners heeft de NAM meerdere regelingen getroffen.³ De twee belangrijkste zijn een schaderegeling ter compensatie van fysieke schade, zoals scheuren in muren.⁴ De tweede - voor ons

² Wij merken op dat momenteel ook een wetsvoorstel aanhangig is om een wettelijk bewijsvermoeden te introduceren voor fysieke schade aan bouwwerken in het effectgebied van de gaswinning uit het Groningenveld (*Kamerstukken II* 2014/15, 34041). Zie daarover kritisch: H.J. Snijders, 'Bewijsvermoedens nader beschouwd. Mede in het licht van de actuele discussie over vergoeding van mijnbouwschade', *NJB* 2015/1902. Zie ook R.D. Lubach, 'Aardbevingsschade en het aansprakelijkheidsrecht: over vergoeding van waardevermindering en omkering van de bewijslast', *MvV* 2016/2. De waardevermindering waar dit artikel op ziet, valt dus buiten de reikwijdte van een eventueel wettelijk bewijsvermoeden.

³ <http://www.namplatform.nl/uw-vergoeding/alle-regelingen.html>.

⁴ In de zogenaamde 'Schaderegeling' is een schadeafhandelingprocedure neergelegd. Uitvoering van de schadeafhandeling vindt plaats door de opgerichte uitvoeringsorganisatie Centrum Veilig Wonen (CVW), die (op afstand) wordt aangestuurd door NAM maar onder onafhankelijk

relevante - regeling ziet op de vergoeding van de waardedaling van de woningen in het aardbevingsgebied.⁵ De regeling is van toepassing indien en voor zover een eigenaar binnen een aantal met name genoemde gemeenten zijn woning heeft verkocht na 25 januari 2013⁶ en sprake is van waardedaling die aantoonbaar het gevolg is van (het risico op) aardbevingen door gaswinning.

Op 2 september 2015 heeft de Rechtbank Noord-Nederland,⁷ in een zaak tussen (onder andere) de Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen en de NAM, de NAM verantwoordelijk gehouden voor de waardevermindering van de huizen in Groningen als gevolg van de aardbevingen. De rechtbank vindt dat de aansprakelijkheid van de NAM op grond van art. 6:177 BW, dat een risicoaansprakelijkheid oplevert, vaststaat. Vervolgens oordeelt de rechtbank op grond van een aantal rapporten dat er aanwijzingen zijn dat de aardbevingen een negatief effect hebben op de woningmarkt in het getroffen gebied. Uit rapporten blijkt dat de prijsontwikkeling sinds 2012 4% tot 6% achterblijft ten opzichte van referentiegebieden. Of in een bepaald geval daadwerkelijk sprake is van waardedaling zal in afzonderlijke procedures moeten worden vastgesteld. Deze schade leent zich voor de abstracte benadering. De NAM moet de huiseigenaren in Groningen volgens de rechtbank dus nu al compenseren voor de waardevermindering als gevolg van de aardbevingen, ongeacht of fysieke schade aan de onroerende zaken is ontstaan en ongeacht of deze onroerende zaken al dan niet zijn

toezicht staat. Zie

<http://www.namplatform.nl/uw-vergoeding/schade/uw-schade-melden.html>.

⁵ 'Waarderegeling: compensatie bij verkoop', zie <http://www.namplatform.nl/uw-vergoeding/alle-regelingen.html>.

⁶ De Waarderegeling is van toepassing op woningverkoop vanaf 25 januari 2013, omdat minister Kamp

op die datum in zijn brief aan de Tweede Kamer de gewijzigde inzichten bekendmaakte over het risico op

aardbevingen in het Groningen-gasveld.

⁷ Rechtbank Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185.

verkocht. De rechtbank acht het "onrechtvaardig" wanneer vergoeding van deze waardevermindering als gevolg van aardbevingen, die door gaswinning door NAM is veroorzaakt en aan welke gaswinning voor het Rijk, de samenleving en NAM zelf grote economische en financiële belangen zijn verbonden, pas aan de orde kan komen bij verkoop van de woning (die wellicht nooit plaatsvindt) en/of bij staking van de gaswinning, hetgeen nog vele tientallen jaren kan duren.⁸

De waardevermindering voor de bewoners moet in een afzonderlijke procedure worden vastgesteld. Als peildatum voor de berekening van de schade vindt de rechtbank dat de datum van de taxatie van een individuele woning het meest voor de hand ligt. Dat is een afwijking van het beginsel dat de schade moet worden vastgesteld naar het moment waarop deze zich heeft voorgedaan.

Deze uitspraak - waartegen NAM beroep heeft ingesteld - wordt elders in dit tijdschrift uitvoerig geannoteerd door Baneke. Wij volstaan daarom hier met een tweetal opmerkingen. In de eerste plaats achten wij niet heel overtuigend de redenering van de rechtbank dat aardbevingen een negatief effect hebben gehad op de woningmarkt, omdat de prijsontwikkeling in het aardbevingsgevoelig gebied enige procenten achterblijft bij die in referentiegebieden.⁹ Het is immers ten minste aannemelijk dat die referentiegebieden een opwaarts effect hebben ondervonden juist vanwege de aardbevingen. Anders gezegd: woningzoekenden in de regio zullen bij voorkeur een woning verwerven net buiten het aardbevingsgevoelige gebied, waardoor in die aangelegen referentiegebieden de prijzen licht zullen stijgen. Het is dan niet zozeer dat de bevingen zorgen voor een achterblijven van de prijsontwikkeling in het bevingsgevoelige gebied, maar tot een

⁸ Rov. 4.4.17.

⁹ De uitspraak is gebaseerd op meerdere onderzoeken, waarbij in ieder geval bij een deel gebruik is gemaakt van nabijgelegen referentiegebieden, zie rov. 2.5.1 van de uitspraak.

stijging in de buiten het bevinggevoelige gebied gelegen referentiegebieden. In de tweede plaats is het vonnis van de Rechtbank Noord-Nederland bijzonder nu daarin onrechtmatigheid wordt aangenomen zonder dat sprake is van enige fysieke inbreuk op het eigendom van eisers. De enkele ligging van een woning in een aardbevinggevoelig gebied kan kennelijk een schadeaanspraak creëren.

Samengevat bestaan waar het de gaswinning betreft thans dus twee wegen richting vergoeding van waardevermindering, namelijk enerzijds die van een buitengerechtigde regeling en anderzijds die via de burgerlijke rechter, op basis van een actie uit onrechtmatige daad.

3. Schade door windmolens

In geval van een waardevermindering door de bouw van windmolens is de bestuursrechtelijke weg de aangewezen weg om een vergoeding te verkrijgen, namelijk via de band van de planschadevergoeding.

Een planschadeverzoek kan worden ingediend naar aanleiding van een schadetoebrengend planologisch besluit (art. 6.1 Wet ruimtelijke ordening). Bij een verzoek om planschade wordt een vergelijking gemaakt tussen de oude en de nieuwe planologische situatie, op grond waarvan wordt beoordeeld of sprake is van een planologische verslechtering. Art. 6.3 aanhef en onder a Wet ruimtelijke ordening bepaalt dat bij de beslissing op de aanvraag om planschadevergoeding de voorzienbaarheid van de shadeoorzaak wordt betrokken. De vraag daarbij is of ten tijde van de aankoop van een onroerende zaak voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen. Art. 6.2 lid 1 Wet ruimtelijke ordening bepaalt dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager blijft, waarbij een wettelijk forfait van 2% geldt voor indirecte planschade (planschade als gevolg van een planologische wijziging op een perceel van derden). Hierbij

moet worden gekeken naar alle omstandigheden van het geval, waarbij in dit geval de vraag is of de aanleg van windmolens(parken) een normale maatschappelijke ontwikkeling is. De bouw van windturbines ligt niet op elke plaats in Nederland in de lijn der verwachting. Om dat te beoordelen, is onder meer van belang of de ontwikkeling in de ruimtelijke structuur en het gevoerde beleid van de gemeente past.¹⁰ Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.¹¹ Een uitbreiding van een windmolenpark zal eerder in de lijn der verwachting liggen dan de nieuwe aanleg daarvan.¹² De omstandigheid dat een planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen ligt, betekent overigens niet per definitie dat de gevolgen van die ontwikkeling volledig onder het normale maatschappelijke risico vallen. In dit verband komt tevens betekenis toe aan de vraag of de schade ten gevolge van een normale maatschappelijke ontwikkeling onevenredig is in relatie tot de waarde van de onroerende zaken.¹³

Het is niet ongebruikelijk dat voor de bouw van een windmolen(park) een planschadeovereenkomst wordt gesloten tussen de initiatiefnemer en het bevoegd

¹⁰ Zie bijv. Rechtbank Oost-Brabant 8 september 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:5278: Hier paste de bouw niet in gemeentelijk beleid. De omvang van de schade bedroeg EUR 14.000,- op een waarde van EUR 570.000,-. Deze omvang is meer dan 2% en kwalificeert daarmee niet als gering. De bouw behoorde dan ook niet tot het normaal maatschappelijk risico.

¹¹ Zie bijv. ABRvS 29 februari 2012, AB 2013/78, m.nt. M.K.G. Tjepkema; ABRvS 13 augustus 2014, BR 2014/125, m.nt. I.P.A. van Heijst; ABRvS 24 december 2014, AB 2015/117, m.nt. T.E.P.A. Lam en ABRvS 3 juni 2015, BR 2015/74, m.nt. J.W. van Zundert.

¹² Zie bijv. ABRvS 29 februari 2012, AB 2013/78, m.nt. M.K.G. Tjepkema en ABRvS 24 december 2014, AB 2015/117, m.nt. T.E.P.A. Lam.

¹³ Zie bijv. ABRvS 24 december 2014, AB 2015/117.

gezag.¹⁴ De grondslag hiervoor ligt in art. 6.4a Wet ruimtelijke ordening. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer kunnen in zo'n overeenkomst afspreken dat de uitgekeerde planschade als gevolg van het plan geheel of gedeeltelijk voor rekening van de initiatiefnemer komt. Een dergelijke overeenkomst is eveneens bewijs dat de vergoeding van eventuele planschade is gewaarborgd, en dat het plan in zoverre financieel uitvoerbaar is.

De jurisprudentie omtrent planschade bij bestemmingsplannen bij windmolenparken is nog volop in ontwikkeling. Wij schetsen hieronder kort een algemeen beeld van deze jurisprudentie.

In Noord-Beveland heeft het college uiteindelijk een drietal verzoeken om vergoeding van planschade van appellanten toegewezen. De verzoeken zijn gedaan vanwege de herziening van het bestemmingsplan die het mogelijk heeft gemaakt om ten noorden van het recreatiepark van appellanten vijf windturbines te vervangen door drie hogere windturbines. Aan appellanten is ter vergoeding van planschade een bedrag van respectievelijk EUR 4.500,-, EUR 6.500,- en EUR 10.000,- vanwege een verslechtering van de geluidssituatie toegekend. Hierbij is rekening gehouden met de verschillende mate van geluidsbelasting waar appellanten mee te maken krijgen. Wat deze verslechtering precies inhoudt, wordt niet helemaal duidelijk, maar tot dit oordeel wordt gekomen omdat het geluid van de windturbines niet in alle omstandigheden wegvalt tegen het bestaande achtergrondgeluid van de omgeving. De Afdeling oordeelde dat de door het college vastgestelde planschadevergoeding voldoende was.¹⁵

Op 12 december 2012 keurde de Afdeling de toegekende planschadevergoeding door het college ook goed, ditmaal vanwege de

¹⁴ Zie bijv. ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:BV0565, rov. 2.14.1.

¹⁵ ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2485.

realisering van windturbines in de gemeente Medemblik op 200 meter afstand van de woning van belanghebbende.¹⁶ Na advies over geluidhinder, de maximaal mogelijke rotordiameter, de mogelijkheid dat windturbines twee in plaats van drie rotorbladen hebben en de maximale slagschaduwhinder, wordt besloten tot een waardevermindering als gevolg van de planologische wijziging van EUR 28.500,-. De Rechtbank Middelburg oordeelde op 23 december 2010¹⁷ dat appellanten - op basis van een contra-expertise - terecht hebben aangevoerd dat zij schade hebben geleden als gevolg van geluidhinder, slagschaduw en slechter uitzicht door het planologisch mogelijk maken van de plaatsing van vijf windturbines in de gemeente Sluis. Zij hebben aannemelijk gemaakt, mede in aanmerking genomen dat de windturbines bewegende objecten zijn, dat de verslechtering van de kwaliteit van de woonomgeving moet worden gezien over een ruimer gebied dan alleen erf en tuin van de woning. Ook de direct daaraan grenzende gronden en de zichtbaarheid van de windturbines moet worden meegewogen. De rechtbank oordeelde dat het percentage van de waardedaling tussen de 2,9 % en 4,4 % lag. In een Afdelingsuitspraak van 29 januari 2014 vond door het nieuwe planologische regime in de gemeente Oost Gelre een toename van de geluidsbelasting van maximaal 1 dB(A) plaats.¹⁸ Hierdoor is het geluidseffect van de windturbines op het terrein ter hoogte van de woning van appellant van dusdanig beperkte aard en omvang, dat de planologische wijziging niet tot een zodanige toename van het geluid heeft geleid, dat daardoor het woongenot in relevante mate is aangetast.

Van Zundert merkt in zijn noot bij ABRvS 29 januari 2014¹⁹ op dat in het algemeen uit de

¹⁶ ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5895.

¹⁷ Rechtbank Middelburg 23 december 2010, BR 2011/79, waarbij Van Zundert in zijn noot opmerkt dat dit naar zijn weten de eerste uitspraak is over planschade in verband met windturbines.

¹⁸ ABRvS 29 januari 2014, Gst. 2014/32, m.nt. J.W. Zundert.

¹⁹ ABRvS 29 januari 2014, Gst. 2014/32.

jurisprudentie de conclusie kan worden getrokken dat “naar gelang de afstand tot de windturbines, de masthoogte en rotordiameter daarvan, de situering ten opzichte van de zon en uiteraard de reeds bestaande planologische belemmeringen, bij aannemelijk te achten visuele en akoestische benadeling, de kans op tegemoetkoming in planschade bestaat”. Hij wijst daarbij op het feit dat het echter vaak slechts om geringe schade gaat die niet in verhouding staat tot de hoge proces- en advieskosten. Wij sluiten ons aan bij Peelen en Creutzberg die menen dat het verstandig zou zijn om vooraf rekening te houden met mogelijke problemen - van zowel omwonenden als plaatselijke belangenverenigingen - om daarmee de kans op succesvolle realisatie van een project te vergroten.²⁰ De initiatiefnemer zou de omwonenden voor wie op basis van een planschaderisicoanalyse duidelijk is dat zij in aanmerking komen voor vergoeding van planschade vooraf een aanbod kunnen doen tot vergoeding van de planschade. Dit kan ook leiden tot een grotere mate van acceptatie van het plan bij omwonenden en daarmee tot minder beroepsprocedures.

WOZ-waarde

Wij merken op dat de waardevermindering van woningen als gevolg van de bouw van windmolens en windmolenparken ook is te vinden in jurisprudentie omtrent de vaststelling van de WOZ-waarde. Ook daarin wordt aangenomen dat feitelijk geplaatste windmolens vanwege verminderd uitzicht,²¹ geluidshinder en de aanwezigheid van slagschaduw een waardeverminderend effect kunnen hebben op een woning in vergelijking met objecten die van die molens geen hinder ondervinden.²² De rechter neemt dit niet

²⁰ J.J. Peelen en A. Creutzberg, ‘De betrokkenheid van omwonenden bij de realisatie van windparken op land; enkele tips om geslaagde beroepen te voorkomen’, *Gst.* 2013/20.

²¹ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Haarlem 10 oktober 2006, ECLI:NL:RBHAA:2006:AY9808; Rechtbank Middelburg 16 april 2007, ECLI:NL:RBMID:2007:BB5448 en Gerechtshof Leeuwarden 7 mei 2003, nr. 495/02, *BB* 2003, 957.

²² Rechtbank Haarlem 10 oktober 2006, ECLI:NL:RBHAA:2006:AY9808 en Rechtbank

gemakkelijk aan: duidelijk moet aangetoond worden waarom de bij de waardevaststelling gebruikte referentiewoningen niet correct zijn.²³ Ook moet de overlast geobjectiveerd worden en de invloed op de waarde nader gespecificeerd worden.²⁴ Wanneer op de peildatum de komst van nieuwe windturbines nog onvoldoende concreet en definitief is, hoeft de heffingsambtenaar daar nog geen rekening mee te houden. Wanneer nog procedures lopen, maar het vrijwel zeker is dat windmolens geplaatst gaan worden, zal sprake zijn van een waardeverminderend effect.²⁵ Hier zal een potentiële koper immers rekening mee houden (vgl. art. 17 Wet WOZ). Wanneer de overheid stelt dat de plannen niet hebben geleid tot meetbare dalingen van verkoopprijzen of vraagprijzen, moet deze conclusie wel duidelijk getrokken kunnen worden uit overgelegde rapportages.²⁶

4. Schade door winning van schaliegas

Schaliegas wordt - zoals bekend - in Nederland (voorlopig) niet gewonnen.²⁷ Wel zijn er vergunningen verleend voor exploratieboringen. In de zaak betreffende een dergelijke door Vermillion beoogde boring te Lambertschaag voerde de appellante aan dat het bestemmingsplan, dat de boring planologisch mogelijk maakte, zou leiden tot schade vanwege (onder meer) waardevermindering van haar woning.²⁸

Leeuwarden 18 januari 2006, ECLI:NL:RBLEE:2006:AV0072.

²³ Zie Gerechtshof Arnhem 1 december 2009, ECLI:NL:GHARN:2009:BK7031 en Rechtbank Alkmaar 24 december 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BK9429.

²⁴ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 maart 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:2294, rov. 4.12. Zie ook Rechtbank Alkmaar 24 december 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BK9429.

²⁵ Rechtbank Haarlem 10 oktober 2006, ECLI:NL:RBHAA:2006:AY9808, rov. 4.6.

²⁶ Rechtbank Zwolle-Lelystad, 26 oktober 2006, ECLI:NL:RBZLY:2006:AZ1572.

²⁷ Zie nader over dit onderwerp: M.C. Brans e.a., ‘Schaliegas in Nederland. Een verkenning van het juridisch kader voor verdeling van exploratie- en winningsrechten, vergunningverlening en aansprakelijkheid’, *TBR* 2013/155.

²⁸ ABRvS 4 december 2013, *TBR* 2014/31, m.nt. M.C. Brans.

Verweerder, de gemeenteraad, wees erop dat mocht het plan toch leiden tot schade, er wettelijke regelingen zijn voor de vergoeding hiervan, waarbij - volgens de Afdeling terecht - werd gewezen naar de Wet ruimtelijke ordening, die voorziet in een regeling voor een tegemoetkoming in planschade, en naar de Mijnbouwwet en art. 6:177 BW, die - zoals hiervoor al vermeld - voorziet in een bijzondere wettelijke regeling voor de vergoeding van schade door mijnbouwactiviteiten.

Uit deze uitspraak menen wij te kunnen afleiden dat eventuele waardevermindering vanwege het ruimtelijk mogelijk maken van de proefboring(installatie) via de weg van de planschade tot uitkering zal moeten komen. Veroorzaakt de boring zelf schade (door trilling, door beving), dan moet die schade via de civiele rechter worden verhaald.

5. Schade door winning van aardolie

Oliewinning vindt in Nederland (althans: 'onshore') slechts op beperkte schaal plaats (het olieveld Schoonebeek is na een herontwikkeling in 2011 weer in productie genomen). Vanwege deze beperkte omvang spelen niet dezelfde problemen als bij aardgaswinning. Wel valt in het algemeen op te merken dat op grond van art. 6:177 BW voor aardolie hetzelfde aansprakelijkheidsregime geldt als voor aardgas. Aannemelijk is dat de uitkomst van de hiervoor beschreven 'waardeverminderingprocedure', die in het dossier van de aardgaswinning thans wordt gevoerd, voor de civiele rechter ook van invloed zal zijn op eventuele discussies over waardevermindering vanwege oliewinning.

6. Schade door plaatsing en aanwezigheid van een hoogspanningsnet

Hoogspanningslijnen vormen - in verband met hun magneetveld - sinds enkele jaren een bron van vragen en mogelijke gezondheidsrisico's. Het ruimtelijke-

ordeningsbeleid²⁹ is er - op grond van het voorzorgsbeginsel - dan ook op gericht om gevoelige bestemmingen, met name daar waar langdurig kinderen komen, uit een magneetveld van meer dan 0,4 microtesla te houden.³⁰

Sinds 2005 wordt met de positie van hoogspanningslijnen meer rekening gehouden. Door de nieuwe aanpak vanaf 2005 is sprake van een verschil tussen de afstand tot woningen bij nieuwe en al bestaande hoogspanningslijnen. Om dit verschil te verkleinen wordt een deel van de kabels onder de grond gebracht ('verkabeling'). Waar verkabeling niet mogelijk is, komt een uitkoopregeling. De Rijksoverheid stelt vanaf 2017 een uitkoopregeling in voor woningen direct onder hoogspanningslijnen.³¹ Huiseigenaren die hiervoor in aanmerking komen, kunnen hun huis verkopen tegen een door een onafhankelijk taxateur vastgesteld bedrag.³² De regeling is vrijwillig en geldt voor woningen die (i) direct onder hoogspanningslijnen staan van 220 of 380 kV, (ii) woningen die direct onder hoogspanningslijnen staan van 50, 110, of 150 kV en zich buiten een woonkern bevinden en (iii) recht onder hoogspanningslijnen van 110 of 150 kV staan, binnen een bevolkingskern liggen, en de tracélengte van de

²⁹ De stelling dat dit beleid verouderd was, wees de Afdeling in ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:673, af. Zie voor een uitgebreide toetsing: ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9217.

³⁰ Brief van de Staatssecretaris van VROM aan de Voorzitter van Tweede Kamer van 3 oktober 2005 (*Kamerstukken II 2005/06, 28089, nr. 12*), Advies met betrekking tot hoogspanningslijnen en RIVM, *Blootstelling aan extreem laag frequente elektromagnetische velden van hoogspanningslijnen*, briefrapport 032/2003, 3 maart 2003. Zie ook brief van 3 juli 2014 van de Minister van EZ aan de Tweede Kamer en *Kamerstukken II 2014/15, 29023, nr. 198*.

³¹

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energiebeleid/inhoud/elektriciteit/uitkoop-woningen-bij-hoogspanningslijnen>.

³² Het uitkoopbedrag is de marktwaarde van de woning op het moment van taxatie. Het Ministerie van Economische Zaken betaalt deze taxateur, ook als de eigenaar het aanbod tot uitkoop niet accepteert.

hoogspanningslijn korter is dan 1 kilometer. Op grond van de regeling krijgen eigenaren van bijna 370 woningen in 83 gemeenten een aanbod om uitgekocht te worden omdat hun woningen loodrecht onder hoogspanningslijnen staan. De overheid koopt bij de uitkoopregeling een woning van een particuliere huiseigenaar, waarbij - hoewel de regeling dat niet vermeldt - wij aannemen dat bij de waardebeoordeling van de woning de fictie zal worden gehanteerd dat de hoogspanningslijn er niet is. Gebeurt dat niet, dan is immers de vraag in welke mate de regeling gedupeerde echt helpt. Voor deze operatie stelt het Rijk geld beschikbaar.³³ De woning mag na de aankoop geen woonfunctie meer hebben. Sloop is ook mogelijk. De uitkoopregeling loopt 5 jaar: van 2017 tot en met 2021.

7. Kabels en leidingen

Waardevermindering speelt ook een rol bij het leggen van kabels en leidingen, doorgaans een onderdeel van een energieproject. We komen daar twee varianten tegen: ofwel met een grondeigenaar wordt een zakelijkrechtsovereenkomst gesloten ofwel er vindt oplegging plaats van een gedoogplicht op basis van de Belemmeringenwet privaatrecht (BP).

Het opleggen van een gedoogplicht door de Minister van Infrastructuur en Milieu impliceert dat geen schadevergoedingsregeling is getroffen met de rechthebbende ten aanzien van de onroerende zaak waarvan het gebruiksrecht wordt beperkt. Een door de minister opgelegde gedoogplichting bevat geen regeling betreffende eventuele schade voortvloeiend uit de aanleg en/of instandhouding van het werk, maar enkel een soort standaardoverweging met als strekking dat in te stellen rechtsovereenkomsten tot

vergoeding van schade ter kennisneming staan van de kantonrechter.³⁴ Dat laatste volgt ook rechtstreeks uit artikel 14 BP.

Hoewel zulks niet expliciet uit de BP volgt, heeft de Hoge Raad in een arrest van 6 december 1963 inzake *NV Bouvy/Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland*³⁵ en latere uitspraken van 22 mei 1970³⁶ en 2 februari 1979³⁷ uitdrukkelijk uitgemaakt dat de schadevergoeding in de zin van de BP moet worden opgevat als een volledige schadeloosstelling. Alle schade die rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de oplegging van de gedoogplicht - de gedoogbeschikking - komt voor vergoeding in aanmerking.

Naast een waardevermindering van de belaste onroerende zaak kan hierbij ook worden gedacht aan schade in de vorm van inkomensschade of exploitatienadeel.³⁸ Ook schade die eerst blijkt gedurende de tijd dat het werk in stand blijft, kan worden gevorderd. In dit verband merken wij op dat de subjectieve omstandigheid dat de benadeelde niet tot verkoop van zijn recht overgaat aan de verplichting tot vergoeding van in waardevermindering geleden schade niet afdoet. Uit het arrest *Binnendijk/Elektriciteitscentrale IJsselcentrale* wordt duidelijk dat in geval van een schadevergoeding krachtens de BP de zogenaamde abstracte methode³⁹ van schadevergoeding moet worden gehanteerd.

³⁴ J.A.M.A. Sluysmans, 'De Belemmeringenwet Privaatrecht', *Gst.* 2002/7159, 1.

³⁵ HR 6 december 1963, *NJ* 1965/56.

³⁶ HR 22 mei 1970, *NJ* 1970/386 (*N.V. PNEM*).

³⁷ HR 2 februari 1979, *NJ* 1979/384

(*Binnendijk/N.V. Elektriciteitscentrale IJsselcentrale*).

³⁸ E.J.M. Coenen, *Handboek Belemmeringenwet Privaatrecht c.a.*, Den Haag: SDU Uitgevers 1999, p. 91-94.

³⁹ C. Asser, *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, Algemeen: tweede deel*, Deventer: Kluwer 2002, p. 28: "Bij toepassing van de abstracte methode houdt de rechter niet zozeer rekening met de bijzonderheden van het desbetreffende geval en met de subjectieve omstandigheden waarin de benadeelde zich bevindt, maar gaat hij na hoe groot in het algemeen de schade is van een schuldeiser die in

³³ Zoals volgt uit de brief van 3 juli 2014 van minister Kamp is voor de regeling vanaf 2017 op de begroting van het ministerie van Economische Zaken een bedrag gereserveerd van 140 miljoen euro, verdeeld over vijf jaar (*Kamerstukken II*, 2013/14, 31574, nr. 36).

Nu de zakelijkrechtsovereenkomst dient ter voorkoming van het doen opleggen van een gedoogbeschikking, zal de schadeaanspraak op basis van de overeenkomst redelijkerwijs niet achter kunnen blijven bij de aanspraak uit hoofde van de Belemmeringenwet privaatrecht. De zakelijkrechtsovereenkomsten - althans de bijbehorende algemene voorwaarden - voorzien derhalve ook in vergoeding van waardevermindering.⁴⁰

Voor de aanleg en instandhouding van kabels en leidingen is regelmatig (ook) planologische besluitvorming nodig, maar aan vergoeding van planschade wordt zelden toegekomen omdat de schade - zoals duidelijk zal zijn geworden - meestal anderszins is verzekerd in de zin van art. 6.1 Wet ruimtelijke ordening.

Tot slot moet voor het gebruiksklaar maken van elektriciteit en gas voor huishoudens, elektriciteit en gas omgezet (resp. ontspannen) worden in zogenoemde transformator - en gasverdeelstations. Het plaatsen van deze gasverdeel - en transformator/schakelstations kan waardevermindering van omringende grond tot gevolg hebben. Voor een gasverdeelstation is een bestemmingsplanherziening nodig, hetgeen betekent dat om planschadevergoeding kan worden gevraagd.⁴¹ Voor transformator- en schakelstations geldt hetzelfde. Bij de beoordeling van een planschadeverzoek kijkt de Afdeling onder andere naar de huidige bebouwing van de locatie (staat er al iets?) en de afstand tot de transformator.⁴²

8. Analyse

Het blijkt dat bij alle energieprojecten waardevermindering een rol speelt en in beginsel ook via enigerlei weg tot uitkering

een gelijksoortige positie verkeert als de eiser in het geding.”

⁴⁰ Zie hierover ook ABRvS 30 mei 2012, *TBR* 2012/169, m.nt. J.A.M.A. Sluysmans.

⁴¹ Zie bijv. ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1318.

⁴² Zie bijv. ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:585, rov. 23.

komt. Vaak is dat al in de sfeer van minnelijk overleg, maar als dat overleg tot niets leidt, volgt de weg naar een rechter: de civiele of de bestuursrechter.

Waar het gaat om kabels en leidingen die op basis van een gedoogplicht zijn afgedwongen, stelt de Belemmeringenwet privaatrecht de weg open naar de civiele rechter. Dat is begrijpelijk, nu het hier ook gaat om schade als gevolg van een gedwongen fysieke inbreuk op iemands eigendom. We zijn dan eigenlijk slechts één stap verwijderd van onteigening.

In de gevallen waarin een fysieke inbreuk niet aan de orde is, is de hoofdweg de bestuursrechtelijke weg. Een project wordt in het publiekrechtelijke kader mogelijk gemaakt - door ruimtelijke inpassing, door benodigde vergunningverlening - en degene die hierdoor schade ondervindt kan via de route van planschade of nadeelcompensatie trachten (een deel van) zijn schade vergoed te krijgen. Het Schadeloket is dan de verantwoordelijke overheid. Die overheid zal dan dikwijls via de tussenstap van een overeenkomst de schade neerleggen bij de initiatiefnemer van het betreffende project.

In dit schema is de vreemde eend in de bijt de wijze waarop in het dossier van de aardgaswinning wordt getracht de waardevermindering tot vergoeding te doen komen via de civiele rechter. Zoals hiervoor al opgemerkt: een fysieke inbreuk op een eigendomsrecht is hier niet aan de orde, een eventuele parallel met het regime van de Belemmeringenwet privaatrecht loopt daarmee mank.

Waarom heeft de Rechtbank Noord-Nederland die waardevermindering ondanks het ontbreken van een fysieke inbreuk toch onder de paraplu van de onrechtmatige daad gebracht? Veelzeggend lijkt ons rov. 4.4.17 van het vonnis:

“De rechtbank acht het onrechtvaardig wanneer vergoeding van deze waardevermindering als gevolg van aardbevingen, die door gaswinning door NAM

is veroorzaakt en aan welke gaswinning voor het Rijk, de samenleving en NAM zelf grote economische en financiële belangen zijn verbonden, pas aan de orde kan komen bij verkoop van de woning, die wellicht nooit plaatsvindt, en/of bij staking van de gaswinning, hetgeen nog vele tientallen jaren kan duren.“

De rechtbank vindt het “onrechtvaardig” dat gelaedeerden vele jaren moeten wachten op vergoeding van eventuele waardevermindering. Juist die invalshoek zou onzes inziens ervoor pleiten om in de situatie waarin waardevermindering wordt gebaseerd op de (enkele) ligging van de woning in een winningsgebied als gevolg van het verlenen van een winningsvergunning voor dat gebied - althans de toename van het risico van (intensere en/of frequentere) bevingen in het betreffende winningsgebied - de verlening van een winningsvergunning aan te merken als oorzaak voor eventuele waardevermindering aan het onroerend goed in dat gebied. Met het verlenen van die vergunning wordt immers het risico op bodembeweging in dat gebied, als gevolg van bodemdaling die weer wordt veroorzaakt door de vergunde winactiviteiten, vergroot. Om gebruik te kunnen maken van de vergunning, dient de vergunninghouder een winningsplan op te stellen, waaraan de Minister van EZ zijn instemming dient te verlenen (art. 34 lid 1 en 3 Mijnbouwwet). Een vast onderdeel van het winningsplan is een beschrijving van de (verwachte) bodembeweging als gevolg van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging (art. 35 lid 1 sub f Mijnbouwwet). De minister kan zijn instemming weigeren in verband met het risico van schade als gevolg van bodembeweging (art. 36 lid 1 sub b Mijnbouwwet) en in dat verband kan de instemming onder beperkingen of voorschriften worden verleend (art. 36 lid 2 Mijnbouwwet).

Er bestaat ruimte om aan voornoemde besluitvorming - de meest gerede kandidaat lijkt dan de instemming met het winningsplan - een regeling voor nadeelcompensatie te

koppelen. Wij wijzen bijvoorbeeld op de Beleidsregel nadeelcompensatie Rijksinpassingsplan Hertogin Hedwigepolder uit 2014.⁴³ Wanneer een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normaal maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding ten titel van nadeelcompensatie toe. Van belang is voor ogen te houden dat nadeelcompensatie niet meer beoogt dan een *tegemoetkoming* in geleden schade. Volledige schadeloosstelling is uitdrukkelijk niet de inzet. Die tegemoetkoming is bovendien enkel aan de orde (zie de bewoordingen van het nog niet in werking getreden art. 4:126 Awb) indien sprake is van een *speciale* en een *abnormale* last.

Een hiervoor omschreven wijze van afdoening van waardevermindering via het publiekrechtelijke spoor heeft diverse voordelen.

In de eerste plaats is zij vanuit dogmatisch oogpunt bevredigender dan de wat gewrongen vergoeding via art. 6:177 BW. Waar geen sprake is van een fysieke inbreuk, ontstaat de waardevermindering door het creëren van de publiekrechtelijke mogelijkheid van het ontplooiën van winactiviteiten in een bepaald gebied. Wanneer een projectontwikkelaar op basis van nieuwe planologische mogelijkheden een appartementencomplex bouwt tegenover een woning en daarmee een vrij uitzicht wegneemt, zal de eigenaar van de woning zich voor vergoeding van eventuele waardevermindering moeten wenden tot de gemeente die deze bouw planologisch mogelijk heeft gemaakt. Er is geen goede reden om dat bij gaswinning anders te doen, temeer nu die publiekrechtelijke weg wel wordt gevolgd bij andere energieprojecten.

⁴³ Te raadplegen via:

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zeeland/326007/326007_1.html

In de tweede plaats geldt dat bij afdoening via de publiekrechtelijke weg van een bijzondere nadeelcompensatieregeling de Minister van EZ zelf de regie kan nemen in het schadedossier. Via de weg van een overeenkomst kan de Minister van EZ de uit te keren schade dan neerleggen bij de initiatiefnemer NAM, mits NAM daaraan meewerkt.

In de derde plaats geldt voor de gelaedeerden dat zij toegang hebben tot een volwaardige gerechtelijke procedure, die goedkoper is dan de procedure voor de civiele rechter (lager griffierecht, geen verplichte rechtsbijstand) en al direct voorziet in de inschakeling van schadeadviseurs bij de besluitvorming over de schadeomvang. Bovendien - kennelijk voor hen van belang - hoeft schadevaststelling (en uitkering) niet te wachten tot het moment waarop een woning wordt verkocht.

In de vierde plaats biedt deze benadering voor de initiatiefnemer van het energieproject het voordeel dat een nadeelcompensatieregeling meer duidelijkheid biedt over het hoe en wat van de compensatie. Bovendien biedt een dergelijke regeling de mogelijkheid een daadwerkelijk 'normaal maatschappelijk risico' in de schadebegroting te verdisconteren, zodat niet in alle gevallen aan een 'volledige schadeloosstelling' hoeft te worden voldaan. Wie bijvoorbeeld in een gebied is komen wonen toen al winningsactiviteiten werden ontplooid, mag dan anders worden behandeld dan een 'oorspronkelijke bewoner'.

Onze slotsom luidt dat, hoewel verklaarbaar, de keuze om het oordeel over vergoeding van waardevermindering van eigendom als gevolg van de uitvoering van een energieproject bij de civiele rechter neer te leggen niet bepaald voor de hand liggend is. Thans gebeurt dat eigenlijk alleen waar het de aardgaswinning betreft. Wij zouden daarom menen dat het debat inzake waardevermindering door aardgaswinning beter in de bestuursrechtelijke kolom kan worden ondergebracht.