

# TBR 2023/93

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 31-5-2023, No. 202200644/1/A2, [ECLI:NL:RVS:2023:210](#)

**2 (Planschade, voorzienbaarheid, passieve risicoaanvaarding)**

(Mr. B.P.M. van Ravels)

**Wro: art. 6.1, art. 6.3; Ow: art. 15.6**

*Planschade, voorzienbaarheid, passieve risicoaanvaarding, benuttingsperiode:*

**Met noot C.C. Corsten, F.A. Linssen, Red.**

*Overwegingen*

*Inleiding*

1. [appellant] is eigenaar van een perceel met een oppervlakte van 7.000 m<sup>2</sup> ten zuiden van zijn woning aan de [locatie] te Groningen (hierna: het perceel). [appellant] heeft het college (B en W van Groningen) op 12 december 2016 verzocht om een tegemoetkoming in planschade die hij heeft geleden als gevolg van het op 4 oktober 2013 in werking getreden bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Koningsweg' (hierna: het nieuwe bestemmingsplan). In dit plan rust op het perceel de bestemming 'Groen'. Voor het perceel gold voorheen het op 9 augustus 1948 door de raad van de gemeente Groningen vastgestelde plan 'Aanvulling van het plan van uitbreiding omvattende een terrein a/h Van Starckenborghkanaal ten zuiden van de Driewegsluis' (hierna: het oude bestemmingsplan). In het oude bestemmingsplan had het perceel de bestemming 'Bestaand industrieterrein, tevens bestemd voor industrie'.

2. Het college heeft het verzoek ter advisering voorgelegd aan de schadebeoordelingscommissie. De schadebeoordelingscommissie heeft in het advies van 1 mei 2019 geconcludeerd dat door de bestemmingswijziging ten gevolge van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het perceel zijn verminderd. Onder het oude bestemmingsplan mochten op het perceel gebouwen ten behoeve van industrie worden opgericht met een maximale bouwhoogte van 15 m, met uitzondering van een strook van 20 m breed grenzend aan het water waar een bouwverbod gold. Onder het nieuwe bestemmingsplan zijn uitsluitend bouwwerken, geen gebouw zijnde, met een maximale bouwhoogte van 6 m ten behoeve van groenvoorzieningen toegestaan. De taxateur van de schadebeoordelingscommissie heeft de waardevermindering als gevolg van de bestemmingswijziging bepaald op € 115.150,00.

Het college heeft bij het besluit van 12 juli 2019 op basis van het advies van de schadebeoordelingscommissie aan [appellant] een tegemoetkoming in planschade van € 115.150,00 toegekend.

3. Het college heeft in bezwaar naar aanleiding van het advies van de bezwaarschriftencommissie het verzoek om tegemoetkoming in planschade ter advisering voorgelegd aan de SAOZ. De SAOZ heeft in het advies van augustus 2020 geconcludeerd dat de planologische wijziging per saldo heeft geleid tot een nadeliger positie voor [appellant]. Het planologische voordeel voor de woning van [appellant], dat eruit bestaat dat de woning

thans aan een groenbestemming in plaats van een industrieterrein grenst, compenseert de nadelen voor het perceel, die bestaan uit verdwenen bebouwings- en gebruiksmogelijkheid voor handel en lichte industrie, voor een zeer beperkt deel. Doordat [appellant] naast de woning ook het perceel in eigendom had, had hij onder het oude bestemmingsplan de verwezenlijking van de industriebestemming op het perceel in eigen hand. De nieuwe situatie is ten opzichte van de woning van [appellant] daarom slechts beperkt gunstiger. De SAOZ heeft de waardevermindering van het perceel getaxeerd op een bedrag van € 356.630,00 en de waardevermeerdering van de woning op een bedrag van € 15.000,00. De waardevermindering bedraagt per saldo € 341.630,00. Verder concludeert de SAOZ dat door het niet benutten van de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden, mede gelet op de voldoende lange benuttingsperiode, [appellant] het risico van een voor hem nadelige bestemmingswijziging passief heeft aanvaard.

Het college heeft zich in het besluit van 15 september 2020, onder verwijzing naar het advies van de SAOZ, op het standpunt gesteld dat [appellant] vanwege passieve risicoaanvaarding niet in aanmerking komt voor een tegemoetkoming in planschade. In verband met het verbod van reformatio in peius, dat betekent dat een belanghebbende als gevolg van het door hem ingestelde bezwaar niet in een slechtere positie mag komen te verkeren, heeft het college de tegemoetkoming van € 115.150,00 in bezwaar gehandhaafd.

#### *Hoger beroep*

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij passief het risico heeft aanvaard dat de onder het oude planologische regime bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden van het perceel zouden vervallen.

4.1. Hij voert daartoe in de eerste plaats aan dat niet voorzienbaar was dat de planologische mogelijkheden van het perceel zouden worden beperkt. Het was voor hem niet duidelijk dat de terinzagelegging van het voorontwerp van het nieuwe bestemmingsplan bekend werd gemaakt in de Groninger Gezinsbode. [appellant] stelt dat hij op het verkeerde been is gezet door een publicatie in de Groninger Gezinsbode van 5 januari 2012, waarin stond dat informatie over vergunningen, besluiten en beleidsregels voortaan op de gemeentelijke website wordt gepubliceerd. [appellant] voert daarnaast aan dat hij in strijd met artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder b (lees: c), van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) niet persoonlijk is geïnformeerd.

[appellant] voert over de voorzienbaarheid van de planologische verslechtering voorts aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij, gelet op de tekst van de bekendmaking van het voorontwerp, erop bedacht moest zijn dat het nieuwe bestemmingsplan betrekking zou hebben op zijn perceel. Het gebied ten westen van de Regattaweg, waarin zijn perceel is gelegen, noch het oude bestemmingsplan, wordt expliciet in de publicatie genoemd. Daarnaast maakt zijn perceel geen deel uit van het gebied dat wordt begrensd door het Eemskanaal, maar wel door het Van Starckenborghkanaal en hadden eerdere ontwerpversies van het bestemmingsplan voor het betrokken plangebied de Regattaweg steeds als westelijke begrenzing.

[appellant] voert verder aan dat als hij al kennis had kunnen nemen van het voorontwerp, hij uit de toelichting bij het voorontwerp niet had kunnen afleiden dat voor het perceel een groenbestemming zou gaan gelden. Uit die toelichting volgt juist dat daarop een woonbestemming zou gaan rusten, aldus [appellant].

4.2. [appellant] betoogt daarnaast dat de rechtbank hem ten onrechte heeft tegengeworpen dat hij geen concrete poging heeft gedaan om de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden te realiseren. Hij voert daartoe aan dat de benuttingsperiode van acht maanden daarvoor te kort was. De doorlooptijd voor het

indienen van een aanvraag voor het oprichten van bedrijfsgebouwen op een perceel van 7.000 m<sup>2</sup> bedraagt op zijn minst twaalf maanden. Er moet eerst onderzoek worden gedaan naar de behoefte in de markt naar bedrijfsgebouwen, er moet een exploitatieplan worden opgesteld, er moet een eisenpakket voor een architect worden opgesteld en afgestemd met aannemers en er moet uiteindelijk een bouwplan worden gemaakt. Voorts is het opstellen van een bouwplan voor een perceel van 7.000 m<sup>2</sup> complex en bestaan er geen standaardmodel en/of standaardconstructieberekeningen voor de op te richten bedrijfsgebouwen.

[appellant] voert verder aan dat hij voorafgaand aan de benuttingsperiode wel degelijk gesprekken met de gemeente heeft gevoerd over het realiseren van een of meer woongebouwen op het perceel en dat de gemeente in principe bereid was daaraan mee te werken.

4.3. Voor de beantwoording van de vraag of de aanvrager het risico dat de onder het oude planologische regime bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden op diens perceel zouden vervallen passief heeft aanvaard, is van belang of de voortekenen van de nadelige planologische wijziging reeds enige tijd zichtbaar waren. Voor de bevestigende beantwoording van de vraag of de aanvrager het risico dat de onder het oude planologische regime bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden van zijn onroerende zaak zouden vervallen passief heeft aanvaard, is voldoende dat, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, aanleiding bestond rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse zou gaan veranderen in een voor hem ongunstige zin. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft. Vergelijk de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:2582](#)) onder 5.32 en 5.33.

4.4. Partijen zijn onder meer verdeeld over het antwoord op de vraag of de openbaarmaking van het voorontwerp op de voorgeschreven wijze heeft plaatsgevonden.

4.5. Het voorontwerp van het nieuwe bestemmingsplan is zowel gepubliceerd in de Groninger Gezinsbode van 21 juni 2012 als op de website van de gemeente Groningen. De Groninger Gezinsbode is een huis-aan-huisblad in de zin van artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Op grond van artikel 5, vijfde lid, van de Algemene inspraakverordening Groningen 2005 is deze bepaling van overeenkomstige toepassing op een kennisgeving van een voorontwerp bestemmingsplan. De kennisgeving van het voorontwerp heeft op de in artikel 3:12 van de Awb voorgeschreven wijze plaatsgevonden. Anders dan [appellant] aanvoert heeft de raad hem niet persoonlijke in kennis hoeven stellen, omdat in dit geval geen sprake is van een ontwerp bestemmingsplan waarin gronden zijn aangewezen waarvan de bestemming in de naaste toekomst voor verwezenlijking in aanmerking komt.

[appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij redelijkerwijs geen kennis heeft kunnen nemen van de editie van de Groninger Gezinsbode van 21 juni 2012. Hij heeft uit de publicatie in de Groninger Gezinsbode van 5 januari 2012 redelijkerwijs niet kunnen afleiden dat de gemeente voor het doen van officiële bekendmakingen vanaf dat moment geen gebruik meer zou maken van de Groninger Gezinsbode. Uit de tekst van die publicatie volgt niet dat publicatie op de website van de gemeente publicatie van officiële bekendmakingen in de Groninger Gezinsbode zou vervangen. Bovendien heeft in dit geval eveneens publicatie van de terinzagelegging van het voorontwerp op de gemeentelijke website plaatsgevonden, zodat [appellant] ook via die weg daarvan kennis heeft kunnen nemen.

4.6. Partijen zijn voorts verdeeld over het antwoord op de vraag of de inhoud van de publicatie in de Groninger

Gezinsbode van 21 juni 2012 voldoende is om voorzienbaarheid te kunnen tegenwerpen. Daarbij is het in dit geval in het bijzonder de vraag, of gezien vanuit de positie van een redelijk denkend en handelend eigenaar, op basis van deze openbaarmaking aanleiding bestond om er rekening mee te houden dat het voorontwerp mede betrekking heeft op het gebied waarin het perceel is gelegen en dat daarom van [appellant] mocht worden verwacht dat hij het voorontwerp zou raadplegen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:3966](#)).

4.7. In de publicatie in de Groninger Gezinsbode is vermeld dat het gebied van het nieuwe plan globaal wordt omsloten door het Damsterdiep, het Eemskanaal en de Beneluxweg (oostelijke ringweg). Ook is vermeld dat een gebiedje tussen de Rijksweg en de Driewegsluis - de voormalige sluiswachterswoning met omliggende percelen - deel uitmaakt van dit bestemmingsplan. Naar het oordeel van de Afdeling had een redelijk denkend en handelend eigenaar uit deze publicatie moeten begrijpen dat het perceel is gelegen in het plangebied van het voorontwerp van het nieuwe bestemmingsplan. Dat in eerdere ontwerpversies van het bestemmingsplan de Regattaweg als westelijke begrenzing van het plangebied zou zijn aangeduid, maakt niet dat een redelijk denkend en handelend eigenaar niet had moeten begrijpen dat het gebied ten westen van de Regattaweg onder het plangebied van het voorontwerp viel. Die westelijke begrenzing is in de publicatie van 21 juni 2012 immers niet opgenomen. Dat, zoals [appellant] ter zitting heeft gesteld, het college in twee nadien aan de raad verzonden brieven heeft vermeld dat het voorontwerp het bestaande bedrijventerrein Koningsweg omvat inclusief de woonbebouwing aan de randen van dit gebied, waaronder de Regattaweg, maakt de inhoud van de publicatie nog niet onvoldoende om voorzienbaarheid te kunnen tegenwerpen. Gelet op het voorgaande bestond, gezien vanuit de positie van een redelijk denkend en handelend eigenaar, op basis van de publicatie in de Groninger Gezinsbode aanleiding om er rekening mee te houden dat het voorontwerp mede betrekking heeft op het gebied waarin het perceel is gelegen. Daarom mocht van [appellant] worden verwacht dat hij het voorontwerp zou raadplegen. Voor zover [appellant] dat niet heeft gedaan, komen de gevolgen daarvan voor zijn rekening. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 december 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:3068](#)).

4.8. Na raadpleging van het voorontwerp had een redelijk denkend en handelend eigenaar rekening moeten houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse zou gaan veranderen in een voor hem ongunstige zin. Uit de plankaart van het voorontwerp volgt immers dat op het perceel de bestemming 'Groen' zou komen te rusten. Anders dan [appellant] aanvoert kan uit de toelichting bij het voorontwerp niet worden afgeleid dat, in tegenstelling tot de aanduiding op de plankaart, het college heeft bedoeld om zijn perceel een woonbestemming te geven.

4.9. Gelet op het voorgaande heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de nadelige bestemmingswijziging voorzienbaar was.

4.10. Indien wordt geoordeeld dat de nadelige planologische wijziging voorzienbaar was, dient vervolgens de vraag beantwoord te worden of onder het oude planologische regime concrete pogingen tot realisering van de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden zijn ondernomen (uitspraak van 21 augustus 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:811](#)). Het risico op verwezenlijking van planologisch nadeel wordt geacht passief te zijn aanvaard als er voorzienbaarheid is en indien geen concrete pogingen zijn gedaan tot realisering van de bouw- en gebruiksmogelijkheden die onder het nieuwe planologische regime zijn komen te vervallen, terwijl dit van een redelijk denkend en handelend eigenaar, vanaf de peildatum voor voorzienbaarheid, kon worden verlangd (uitspraak van 12 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2567](#)). Vergelijk de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:2582](#)) onder 5.34.

In geval van vervallen bouwmogelijkheden bestaat een concrete poging in vorenbedoelde zin in het indienen van een bouwplan dat zodanig is uitgewerkt dat het zich laat beoordelen op passendheid binnen het bestemmingsplan en dat in beginsel past binnen de bestaande mogelijkheden van het bestemmingsplan (uitspraak van 12 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2567](#)). Vergelijk de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:2582](#)) onder 5.35. Uit de uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:2541](#)) volgt dat sprake is van een voldoende concrete poging als aan de hand van tekeningen een compleet beeld wordt verkregen van de exacte aard en maatvoering van het bouwplan.

4.11. [appellant] heeft vanaf de terinzagelegging van het voortonwerp van het nieuwe bestemmingsplan op 22 juni 2012 tot aan de terinzagelegging van het ontwerp van het bestemmingsplan op 22 februari 2013 een benuttingsperiode van acht maanden gehad. [appellant] heeft geen deskundigenrapport ten grondslag gelegd aan zijn betoog dat de benuttingsperiode van acht maanden te kort was voor het voorbereiden en indienen van een bouwplan om de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden te benutten. Hoewel daartoe ter zitting in de gelegenheid gesteld, heeft [appellant] geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zijn betoog alsnog, bijvoorbeeld met een rapport van een deskundige of op andere wijze, nader te onderbouwen. Gelet hierop heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat hij met een benuttingsperiode van acht maanden onvoldoende tijd heeft gehad om een concrete poging te doen tot het realiseren van de bouw- en gebruiksmogelijkheden die onder het nieuwe bestemmingsplan zouden komen te vervallen.

4.12. Niet is gebleken dat [appellant] een concrete poging heeft gedaan om de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden te benutten. Gesprekken die voorafgaand aan de benuttingsperiode met de gemeente hebben plaatsgevonden over het realiseren van andere bouw- en gebruiksmogelijkheden dan die onder het nieuwe bestemmingsplan zouden komen te vervallen is geen concrete poging in vorenbedoelde zin.

4.13. De conclusie van het voorgaande is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat [appellant] het risico van de voor hem nadelige bestemmingswijziging passief heeft aanvaard.

4.14. Het betoogt faalt.

### *Conclusie*

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. (*Enz., enz., Red.*)

## **NOOT**

1. Bovenstaande uitspraak draait om passieve risicoaanvaarding bij planschade. De passage over de benuttingsperiode, dat wil zeggen de periode tussen het moment dat de planologische verslechtering voorzienbaar was en het moment dat de planologische verslechtering effect kreeg, is aanleiding voor deze annotatie. Niet alleen is de uitspraak interessant vanwege de korte benuttingsperiode die de Afdeling in deze uitspraak hanteert, maar zeker ook doordat de uitkomst van deze procedure onder de Omgevingswet waarschijnlijk anders zou zijn.

2. Appellant is eigenaar van een perceel van 7.000 m<sup>2</sup> ten zuiden van zijn woning. Op het perceel rustte op grond van een op 9 augustus 1948 vastgesteld plan de bestemming 'Bestaand industrieterrein, tevens bestemd voor industrie'. Dat veranderde met de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Koningsweg' op 4 oktober 2013. Onder het nieuwe bestemmingsplan rust op het perceel de bestemming 'Groen'.

3. Appellant heeft een verzoek om tegemoetkoming in planschade gedaan. De gemeente Groningen heeft in het primaire besluit een bedrag van € 115.150,- aan planschade toegekend. Appellant meende dat dit onvoldoende was en heeft daartegen bezwaar gemaakt. In de bezwaarprocedure is de schade getaxeerd op € 340.630,-, maar is het bezwaar toch verworpen omdat volgens de gemeente – bij nader inzien – sprake was van passieve risicoaanvaarding. In verband met het verbod van reformatio in peius, waaruit volgt dat een belanghebbende als gevolg van een door hem ingesteld bezwaar niet in een slechtere positie mag komen te verkeren, heeft het college de in het primaire besluit toegekende planschadevergoeding van € 115.150,- in bezwaar gehandhaafd.

4. Van passieve risicoaanvaarding is sprake wanneer een (nadelige) planologische wijziging al enige tijd zichtbaar is (voorzienbaar)<sup>[1]</sup> en de belanghebbende geen concrete actie heeft ondernomen om de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden te realiseren.<sup>[2]</sup> Het leerstuk van de passieve risicoaanvaarding vindt zijn grondslag in artikel 6.3 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

5. Gezegd zou kunnen worden dat passieve risicoaanvaarding een bestuursrechtelijke variant is van de schadebeperkingsplicht zoals die in het Burgerlijk Wetboek opgenomen is (vgl. art. 6:101 BW en art. 6.3 Wro). De gedachte is immers dat belanghebbende de schade als gevolg van een voorzienbare toekomstige planologische verslechtering kan voorkomen, door de mogelijkheden alsnog te benutten voordat de planologische verslechtering in werking treedt.

6. Voor de vraag of een belanghebbende passieve risicoaanvaarding tegengeworpen kan worden, is de termijn tussen het moment dat belanghebbende op de hoogte was (of kon zijn) van de aankomende planologische verslechtering en het moment dat de planologische verslechtering daadwerkelijk effect heeft, bepalend. Dit wordt de 'benuttingsperiode' genoemd, omdat dit de periode is waarin belanghebbende de mogelijkheden onder het oude planologisch regime nog kan benutten terwijl hij weet dat die mogelijkheden op korte termijn zullen vervallen.

7. Indien een belanghebbende in de benuttingsperiode geen concrete poging gedaan heeft de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden te realiseren, heeft belanghebbende het risico op planschade passief aanvaard. Van een concrete poging is sprake indien er een bouwplan is ingediend dat zodanig is uitgewerkt, dat het beoordeeld kan worden op passendheid binnen het bestemmingsplan en indien dat bouwplan in beginsel past binnen de bestaande mogelijkheden van het bestemmingsplan.<sup>[3]</sup> Aan de hand van tekeningen moet een compleet beeld kunnen worden verkregen van de exacte aard en maatvoering van een bouwplan.<sup>[4]</sup>

8. In dit geval oordeelde de Afdeling dat appellant vanaf de publicatie van de terinzagelegging van het voorontwerp van het nieuwe bestemmingsplan, 22 juni 2012, op de hoogte was of kon zijn van de voorgenomen wijziging van de bestemming van zijn perceel. De planologische verslechtering had effect vanaf het moment dat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage werd gelegd, dat was op 22 februari 2013. Dat betekent dat de benuttingsperiode liep van 22 juni 2012 tot 22 februari 2013, precies acht maanden.

9. Appellant had aangevoerd dat deze periode te kort was voor het indienen van een aanvraag voor het oprichten van bedrijfsgebouwen op 7.000 m<sup>2</sup>. Het doen van marktonderzoek, het opstellen van een exploitatieplan, een eisenpakket voor de architect, afstemming met aannemers en het opstellen van een bouwplan zou volgens appellant ten minste 12 maanden kosten.

10. De Afdeling gaat daar niet in mee. De Afdeling gaat ervan uit dat een benuttingsperiode van acht maanden voor het voorbereiden en indienen van een bouwplan ook in dit geval voldoende is. Het lag op de weg van appellant om nader te onderbouwen dat de periode van acht maanden te kort was, bijvoorbeeld door het inbrengen van een rapport van een deskundige.<sup>[5]</sup> Dat heeft appellant niet gedaan, hoewel hij daartoe nog ter zitting in de gelegenheid is gesteld.

11. Deze uitspraak past in de bestaande trend in de jurisprudentie, waarin de Afdeling niet snel aanneemt dat de benuttingsperiode te kort is. Zo is volgens de Afdeling een periode van zeven maanden niet alleen voldoende voor het indienen van een bouwplan voor een relatief eenvoudige aanbouw<sup>[6]</sup>, maar ook voor de uitbreiding van een varkenshouderij en fruitteeltbedrijf.<sup>[7]</sup> Voor een bouwplan voor kassenbouw was een benuttingsperiode van 11 maanden volgens de Afdeling voldoende.<sup>[8]</sup> Voor de indiening van een vergunningaanvraag eerste fase woningbouw, waarbij een contractuele bouwplicht met de gemeente was overeengekomen, was naar het oordeel van de Afdeling een benuttingsperiode van zes maanden voldoende.<sup>[9]</sup>

12. Alleen als sprake is van bijzondere omstandigheden, kan een belanghebbende geen passieve risicoaanvaarding tegengeworpen worden. Ook niet bij een voldoende lange benuttingsperiode. Bijzondere omstandigheden doen zich bijvoorbeeld voor indien gedurende de benuttingsperiode overleg en onderhandelingen met het bestuursorgaan hebben plaatsgevonden<sup>[10]</sup> of indien realisatie van de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden niet in de macht van belanghebbende lag.<sup>[11]</sup>

13. Het lijkt erop dat de Afdeling, behoudens genoemde bijzondere omstandigheden, belang hecht aan de vraag of een belanghebbende daadwerkelijk pogingen heeft ondernomen om de bestaande planologische mogelijkheden te benutten of op zijn minst daadwerkelijk actief onderzocht heeft of de planologische mogelijkheden alsnog benut konden worden. De enkele stelling dat de benuttingsperiode te kort was, is dan ook onvoldoende.

14. Onder de Omgevingswet (Ow) wordt dit anders. In de Wro is passieve risicoaanvaarding niet expliciet geregeld, maar in de Omgevingswet wel. Artikel 15.6 Ow bepaalt dat bij schade door wijziging van één of meer regels in een omgevingsplan of in een omgevingsverordening alleen van passieve risicoaanvaarding sprake is als:

- a. het bevoegd gezag ten minste één jaar voorafgaand aan de wijziging van die regel, van het voornemen daartoe kennis heeft gegeven;
- b. gedurende drie jaar onmiddellijk voorafgaand aan die kennisgeving, geen activiteit is verricht die in overeenstemming is met de regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening die van toepassing waren;
- en
- c. vanaf het tijdstip van die kennisgeving tot het tijdstip van de wijziging van die regel, geen activiteit is verricht die in overeenstemming is met de regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening die van toepassing waren of de voor een activiteit op die locatie benodigde voorbereidingen niet zijn getroffen.

15. Dit komt erop neer dat de Omgevingswet een wettelijke benuttingsperiode van minimaal één jaar kent. Op grond van artikel 15.6 sub a Ow moet het bevoegd gezag immers één jaar voor de wijziging kennisgeven van de voorgenomen wijziging. De Omgevingswet is daarmee milder voor aanvragers om tegemoetkoming in planschade dan de huidige lijn in de jurisprudentie.

16. Appellant heeft er natuurlijk weinig aan, maar als deze zaak met toepassing van de Omgevingswet was afgehandeld, dan had aan deze appellant geen passieve risicoaanvaarding kunnen worden tegengeworpen en zou hij aanzienlijk beter af zijn geweest.

F.A. Linssen en C.C. Corsten

---

- 1 Zie o.m. ABRvS 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#), **TBR 2016/173**, m.nt. F.A. Mulder & F.A. Linssen, ro. 5.32-5.33 en ABRvS 28 augustus 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:923](#).
- 2 Zie o.m. ABRvS 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#), ro. 5.34-5.35 en ABRvS 12 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2567](#).
- 3 Zie ook ABRvS 12 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2567](#).
- 4 ABRvS 24 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2541](#).
- 5 Zie ro. 4.11 van de uitspraak.
- 6 ABRvS 20 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:869](#).
- 7 ABRvS 17 juni 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1417](#).
- 8 ABRvS 7 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3597](#).
- 9 ABRvS 31 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3548](#).
- 10 ABRvS 21 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2799](#).
- 11 ABRvS 20 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:869](#).